

# **Yksityinen turvallisuus vai julkinen turvattomuus?**

## **Turvallisuuden yksityistämisen vaikutus turvallisuussektorin uudistukseen konfliktin jälkeisessä tilanteessa**

Ville Joonas Niemi

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Politiikan ja talouden tutkimuksen  
laitos

Yleisen valtio-opin oppiaine

Maailmanpolitiikan tutkimuksen  
linja

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2011



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto—Fakultet/Sektion –Faculty  
Valtiotieteellinen tiedekunta

Laitos – -Institution – Department  
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos

Tekijä – – Författare – Author  
Ville Joonas Niemi

Työn nimi – – Arbetets titel – Title  
Yksityinen turvallisuus vai julkinen turvattomuus? Turvallisuuden yksityistämisen vaikutus turvallisuussektorin uudistukseen konfliktin jälkeisessä tilanteessa

Oppiaine – Läroämne – Subject  
Yleisen valtio-opin oppiaine, maailmanpolitiikan tutkimuksen linja

Työn laji – – Arbetets art – Level  
Pro gradu

Aika – – Datum – Month and year  
Huhtikuu 2011

Sivumäärä – – Sidoantal – Number of pages  
103 s., 2 liites.

Tiivistelmä – – Referat – Abstract

Tarkastelen pro gradu -tutkielmassani turvallisuuden yksityistämisen vaikutuksia turvallisuussektorin uudistukseen konfliktin jälkeisessä tilanteessa. Turvallisuuden yksityistäminen on ilmiö, joka on saanut yhä enemmän huomiota kansainvälisen politiikan tutkimuksessa, ja se liitetään usein myös turvallisuussektorin uudistusta käsitteleviin tutkimuksiin. Yleensä turvallisuuden yksityistäminen nähdään uudistuksen kohteena tilanteessa, jossa yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut pyritään saamaan uudistuksen kautta valvonnan ja sääntelyn piiriin. Liberian yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut ovat kuitenkin olleet turvallisuussektorin uudistuksen toteuttajia, kun Yhdysvallat ulkoisti oman osuutensa Liberian turvallisuussektorin uudistuksesta yksityiselle sektorille.

Tutkielman ensimmäinen tutkimustehtävä jakautuu kahteen tutkimuskysymykseen: 1. Miten turvallisuuden yksityistäminen vaikuttaa turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteisiin eli kokonaisvaltaisuuteen, paikalliseen omistajuuteen ja paikallisen kontekstin huomioimiseen? 2. Mitkä aikaisemmissa tutkimuksissa esitetyistä hypoteeseista turvallisuuden yksityistämisen eduista ja ongelmista saavat tukea Liberian tapauksessa?

Lähestyn ensimmäistä tutkimustehtävää Liberian ja Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistusten tapaustutkimuksilla, joiden aineistoina ovat uudistuksia käsittelevät aikaisemmat tutkimukset ja raportit. Vertaan Liberian tapausta Sierra Leonen tapaukseen, koska jälkimmäistä pidetään esimerkkinä onnistuneesta turvallisuussektorin uudistuksesta konfliktin jälkeisessä tilanteessa ja monet tapausten taustamuuttujista ovat samoja. Tällöin erojen voidaan olettaa johtuvan turvallisuuden yksityistämisestä.

Tutkielman toinen tutkimustehtävä on Liberian ja Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistusten tehokkuus- ja valvontaosa-alueiden kehityksen vertailu. Tähän tarkoitukseen kokosin oleellisista indikaattoreista ja indekseistä valtiokeskeisen turvallisuuden, inhimillisen turvallisuuden ja turvallisuuden hallinnan mittarit, jotka kuvaavat Liberian ja Sierra Leonen tilannetta vuosien 2003 ja 2008 välillä.

Tapaustutkimuksista käy ilmi, että turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteista erityisesti paikallisen kontekstin huomioimisessa oli Liberian tapauksessa puutteita. Uudistuksen ohjenuorana käytetty suunnitelma perustui enemmän taloudellisille laskemille kuin paikallisten tai alueellisten uhkien arvioinnille, ja lisäksi voidaan kyseenalaistaa yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden käyttö uudistuksen toteuttajina alueella, joka on aikaisemmin kärsinyt palkkasotilaiden toiminnasta. Paikallisen omistajuuden suhteen ongelmat olivat Liberian ja Sierra Leonessa samoja. Liberian uudistuksen kokonaisvaltaisuuden ongelmat eivät liittyneet varsinaisesti yritysten käyttöön, vaan uudistuksen pilkkomiseen useiden eri toimijoiden välillä. Yksityistämisen perusteluna käytetty joustavuusargumentti saa tukea, mutta edullisuusargumentti horjuu, ja yksityisen sektorin käytön uutena etuna esiin nousi poliittisesti arkojen kysymysten, kuten vanhan armeijan demobilisoinnin, helpottuminen. Turvallisuuden yksityistämisen mahdollisista ongelmista turvallisuussektorin uudistuksessa nousee aineistosta selvimmin esiin päämies-agentti-ongelma, koska yrityksillä oli koko uudistusprosessin ajan enemmän tietoa kuin rahoittajavaltioilla ja kohdevaltiolla ja sitä kautta parempi neuvotteluasema. Turvallisuussektorin uudistuksen mittareilla Liberian ja Sierra Leonen kehitys näyttäytyy hyvin samanlaisena. Turvallisuuden yksityistämistä ei voida suoraan tulkita huonommaksi vaihtoehdoksi, jos Sierra Leonea pidetään esimerkkinä onnistuneesta uudistuksesta. Jatkotutkimuksen kannalta mielenkiintoinen havainto on Sierra Leonen kehityksen pysähtyminen tai jopa taantuminen vuoden 2004 jälkeen kaikilla tässä tutkielmassa käytetyillä mittareilla.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords  
turvallisuuden yksityistäminen  
turvallisuussektorin uudistus  
yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut

# Sisällys

1. Johdanto .....	5
2. Taustaa .....	7
3. Käsitteen määrittely ja teoreettinen viitekehys .....	18
3.1 Turvallisuuden yksityistäminen.....	18
3.1.1 Ylhäältä alaspäin tapahtuvan turvallisuuden yksityistämisen eli kaupallisten toimijoiden luokittelu .....	22
3.1.2 Sotilaspalvelu (PMC), turvallisuuspalvelu (PSC) vai sotilas- ja turvallisuuspalvelu (PMSC) .....	26
3.2 Turvallisuus, laaja turvallisuus vai inhimillinen turvallisuus.....	27
3.3 Turvallisuussektorin uudistus (SSR) ja globaali turvallisuuden hallinta .....	28
3.3.1 Turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteet.....	32
3.3.2 Turvallisuuden yksityistäminen ja turvallisuussektorin uudistus .....	33
3.3.3 Turvallisuuden yksityistämisen edut turvallisuussektorin uudistuksen kannalta .....	37
3.3.4 Turvallisuuden yksityistäminen ongelmana turvallisuussektorin uudistamisen kannalta .....	39
4. Metodi.....	42
4.1 Tapaustutkimus ja kontrolloitu vertailu.....	42
4.2 Turvallisuussektorin uudistuksen kannalta oleelliset mittarit.....	45
5. Analyysi .....	52
5.1 Sierra Leone.....	52
5.1.1 Taustaa .....	52
5.1.2 Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistus .....	55

5.1.3 Uudistuksen ensimmäinen vaihe 1998-2002 .....	55
5.1.4 Uudistuksen toinen vaihe 2002–2005 .....	58
5.1.5 Uudistuksen kolmas vaihe 2005–2007.....	60
5.1.6 Sierra Leonen tapauksen yhteenveto.....	62
5.2 Liberia.....	64
5.2.1 Taustaa .....	64
5.2.2 Rauhanprosessin alkuvaihe .....	68
5.2.3 Liberian turvallisuussektorin uudistus .....	71
5.2.4 Liberian ulkoistettu armeijauudistus.....	75
5.3 Liberian ja Sierra Leonen turvallisuussektorien uudistukset mittarien valossa.....	83
6. Johtopäätökset .....	88
7. Lopuksi.....	92
Lähteet.....	94
Liitteet .....	104

## 1. Johdanto

Turvallisuuden yksityistäminen on ilmiö, josta on 2000-luvun kuluessa julkaistu yhä enemmän tutkimuksia, mutta tietyt ilmiön osa-alueet ovat vielä jääneet vähälle huomiolle. Turvallisuuden yksityistämistä käsittelevät tutkimukset ovat keskittyneet kuvaamaan 1990-luvun sotilaspalveluiden roolia niin Jugoslavian hajoamissodissa kuin Afrikan sisällissodissa (Singer 2003; Avant 2005a; Kinsey 2006) ja yksityisen sektorin roolia 2000-luvun terrorismin vastaisessa sodassa (Carafano 2008; Isenberg 2009). Yksityisiin sotilas- ja turvallisuuspalveluihin kriittisesti suhtautuneet näkevät ne nykyaikaisina palkkasotilaina, jotka tulisi saada tiukan sääntelyn piiriin tai joiden toiminta tulisi kokonaan kieltää (Musah 2002). Yritysten puolestapuhujat taas näkevät yritykset palkkasotilaista täysin erillisenä ilmiönä ja keinona kiertää kansainvälisen yhteisön haluttomuutta ja hitautta puuttua tiettyihin kriiseihin (Brooks & Chorev 2008). Kannattajien argumentoinnissa yritykset ovat siis keino estää uusi Ruanda, kun taas vastustajien mielestä ne todennäköisemmin aiheuttaisivat kuin estäisivät kansanmurhan (Leander & van Munster 2007, 206). Keskustelun ääripäille on yhteistä, että ne käsittelevät yksityisiä sotilas- ja turvallisuuspalveluita turvallisuussektorin uudistuksen (SSR) kohteina, joita tulisi joko hyödyntää tai jotka tulisi kieltää. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut ovat nykyään yhä useammin turvallisuussektorin uudistuksen toteuttajia (Wilson 2006, 247).

Turvallisuussektorin uudistus onkin tutkielman toinen oleellinen ilmiö, johon on myös kohdistunut kasvava kiinnostus 2000-luvun kuluessa, ja joka turvallisuuden yksityistämisen tavoin jakaa mielipiteitä. Turvallisuussektorin uudistuksen perusajatuksena on yhdistää turvallisuus ja kehitys. Tähän perusajatukseseen positiivisesti suhtautuvat katsovat, että valtion tehokas ja valvottu turvallisuussektori on perusta, jolle muu kehitys rakentuu. (Bryden & Hänggi 2005, 27; Fayemi 2005, 184; Horn et al. 2006, 109.) Turvavallisuussektorin uudistukseen kriittisesti suhtautuvat taas näkevät tämän osana laajempaa kehityksen ja köyhyyden turvallistamisen ilmiötä (Abrahamsen 2005, 75; Hänggi 2005, 6). Käsitteen kiistanalaisuudesta huolimatta turvallisuussektorin uudistuksesta on tullut osa jälleenrakennusprosessia erityisesti konfliktin jälkeisessä tilanteessa, ja näihin ohjelmiin on myös suunnattu yhä enemmän resursseja. Kasvaneet panostukset näkyvät luonnollisesti myös kasvaneina odotuksina uudistusten näkyvistä tuloksista. Ongelmana on kuitenkin se että turvallisuussektorin uudistukselta puuttuu

vielä tällä hetkellä yleisesti hyväksytyt mittarit, joilla arvioida uudistuksen onnistumista. (Schroeder 2010, 5.)

Tarkastelen tässä tutkielmassa turvallisuuden yksityistämisen vaikutuksia turvallisuussektorin uudistukseen, ja tarkemmin yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden roolia uudistuksen toteuttajina konfliktin jälkeisessä tilanteessa. Lähestyn tätä tutkimusongelmaa Sierra Leonen ja Liberian konfliktien jälkeisiä turvallisuussektorin uudistuksia käsittelevillä tapaustutkimuksilla ja uudistusten vertailulla relevanttien mittarien kautta, jotka muodostavat tämän tutkielman kaksi tutkimustehtävää. Sierra Leonen uudistusta pidetään yleisesti onnistuneena turvallisuussektorin uudistuksena (Wilson 2006, 251), jonka kautta turvallisuussektorin uudistuksen teoreettinen käsite on osittain saanut käytännön sisältönsä (Horn et al. 2006, 109). Tämän takia Sierra Leonen uudistus toimii hyvänä kontrollitapauksena Liberian uudistuksen arviointiin turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteiden kannalta. Isolla-Britannialla oli johtorooli Sierra Leonen uudistuksen rahoituksessa, suunnittelussa ja toteutuksessa. Vastaavaa johtoroolia toivottiin Liberian turvallisuussektorin uudistamisessa Yhdysvalloilta, mutta Yhdysvaltojen rooli poikkesi Ison-Britannian vastaavasta siinä, että Yhdysvallat ulkoisti uudistuksen suunnittelun ja toteutuksen yksityisille sotilas- ja turvallisuuspalveluille (Ebo 2008, 150).

Sierra Leonen ja Liberian tapauksiin soveltuu hyvin kontrolloidun vertailun menetelmä, koska muut turvallisuussektorin uudistuksen kannalta merkittävät tekijät, kuten esimerkiksi YK:n rauhanturvaoperaation vahvuus ja alueellinen turvallisuustilanne olivat hyvin lähellä toisiaan. Suurin ero tapausten välillä oli juuri turvallisuuden yksityistäminen. (Fayemi 2005, 180–184; Ebo 2008, 148–150.) Tapaustutkimusten aineistona ovat lähinnä Sierra Leonen ja Liberian uudistuksia käsitelleet tutkimukset, raportit ja tieteelliset artikkelit, joita Liberian kohdalla peilaan aikaisemman tutkimuksen muodostamaan teoreettiseen viitekehykseen turvallisuuden yksityistämisen vaikutuksista turvallisuussektorin uudistukselle. Tutkielman ensimmäinen tutkimustehtävä on siis arvioida turvallisuuden yksityistämisen vaikutuksia turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteisiin Sierra Leonen ja Liberian tapausten kautta sekä Liberian kohdalla analysoida aikaisempiin tutkimuksiin pohjautuvia hypoteeseja niistä eduista ja ongelmista, joita turvallisuuden yksityistämiseen liittyy turvallisuussektorin uudistamisen yhteydessä.

Tapaustutkimusten kautta on mahdollista tavoittaa uudistusten yksityiskohtia ja eroja, mutta vielä osittain keskeneräisten uudistusten vertailu pelkästään tapaustutkimusten kautta on vaikeaa varsinkin, kun turvallisuussektorin uudistuksen arviointiin ei ole yleisesti hyväksyttyjä indikaattoreita. Turvallisuussektorin uudistuksen lopullisena tavoitteena on kehityksen mahdollistava turvallisuustilanne, joten lopullinen vertailu Liberian ja Sierra Leonen välillä voitaisiin tehdä esimerkiksi yleisesti hyväksytyn YK:n kehitysohjelman (UNDP) Inhimillisen kehityksen indeksin (HDI) perusteella (Wilson 2006, 251), mutta miten mitata pitkän prosessin välivaiheiden kehitystä ennen lopputulosta. Tutkielman toinen tutkimustehtävä on Liberian ja Sierra Leonen uudistusten vertailu turvallisuussektorin uudistuksen kannalta oleellisten osa-alueiden kehityksen kautta. Tätä tutkimustehtävää varten olen yhdistänyt relevanteista julkisista indikaattoreista ja indekseistä turvallisuussektorin uudistuksen tärkeimpiä osa-alueita eli tehokkuutta ja valvontaa kuvaavat mittarit (Schroeder 2010). Turvallisuusinstituutioiden tehokkuutta kuvaavat perinteisen valtiokeskeisen turvallisuuden sekä inhimillisen turvallisuuden mittarit. Inhimillisen turvallisuuden mittari kuvaa tehokkuuden lisäksi myös toista turvallisuussektorin uudistuksen osa-aluetta eli valvontaa, jota kuvaa myös turvallisuuden hallinnoinnin mittari.

Tutkielma etenee siten, että luku 2 on katsaus yksityisen järjestäytyneen väkivallan historiallisiin muotoihin ja siihen, miten nykyiset yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut ovat kehittyneet. Luvussa 3 määrittelen tutkimuksen kannalta oleelliset käsitteet ja aikaisempaan tutkimukseen pohjautuvan teoreettisen viitekehyksen, johon hypoteesit turvallisuuden yksityistämisen eduista ja ongelmista turvallisuussektorin uudistuksen toteuttajina perustuvat. Luvussa 4 esittelen tutkielman menetelmävalinnat sekä valtiokeskeisen turvallisuuden, inhimillisen turvallisuuden ja turvallisuuden hallinnoinnin mittarit. Luvussa 5 käydään läpi Sierra Leonen ja Liberian turvallisuussektorien uudistusten tapaustutkimukset sekä tapausten vertailu mittarien avulla, joiden perusteella esitän luvussa 6 tärkeimmät päätelmät. Luvussa 7 siirrän huomion jo osittain tulevaan sekä jatkotutkimuksen tarpeen pohdintaan.

## **2. Taustaa**

Turvallisuuden yksityistämistä ja erityisesti yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden kehitystä koskevassa kansainvälisen politiikan tutkimuksessa voidaan erottaa kaksi päälinjaa. Osa tutkijoista katsoo, että nykyisessä turvallisuuden

yksityistämisessä ei ole varsinaisesti mitään uutta, vaan se on osa pitkää yksityisen järjestäytyneen väkivallan historiaa (Musah 2002, 921; Percy 2007). Näitä tutkijoita erottaa lähinnä se, mihin aikaisempaan yksityisen järjestäytyneen väkivallan muotoon he nykyiset yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut yhdistävät. Toista päälinjaa taas edustavat tutkijat, jotka keskittyvät kylmän sodan jälkeiseen turvallisuuden yksityistämiseen ja korostavat yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden eroavan aikaisemmista yksityisen järjestäytyneen väkivallan muodoista (Singer 2003, 45; Kinsey 2006, 158).

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat tutkijat lähtevät liikkeelle siitä, että palkkasotilaiden käyttö ja muut yksityisen järjestäytyneen väkivallan muodot ovat kautta aikojen olleet osa järjestäytynyttä väkivaltaa ja ovat sitä edelleen useissa konflikteissa eri puolilla maailmaa, mutta suhtautuminen erityisesti palkkasotilaisiin on vaihdellut merkittävästi eri aikoina. Bysantin keisari luotti henkilökohtaisen turvallisuutensa varjagikaartin palkkasotilaiden harteille ja sveitsiläisiä<sup>1</sup> keihäsjoukkoja arvostettiin aikanaan Euroopassa, mutta viimeiset 200 vuotta palkkasotilaiden toiminta on tuomittu ja rinnastettu prostituutioon. (Lynch & Walsh 2000, 133; Baker 2008, 30–41.) Yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden tulkitaan olevan suoraa jatkoa tälle ”kertomukselle”, johon kuuluvat satavuotisen sodan vapaa komppania, kolmikymmenvuotisen sodan suuret palkka-armeijat, merirosvous ja kauppakomppaniat (Thomson 1994, 20; Fowler 2001, 24; Münkler 2005 [2002], 45; Ortiz 2007a, 11). Kolmikymmenvuotinen sota ja sen päättänyt Westfalenin rauha vakautti osittain Euroopan alueelliset rajat, kun suvereenit hallitsijat legitimoivat valtansa suhteessa toisiinsa ja kansalaisiinsa. Ero ulkoisen ja sisäisen välillä tuli selkeämmäksi. (Tilly 1992, 69.) Armeijat pysyivät kuitenkin vielä palkka-armeijoina ja seuraava muutos tapahtui vasta Yhdysvaltain itsenäisyysodan ja Ranskan vallankumouksen yhteydessä.

Ranskan vallankumousta vuonna 1789 pidetään käännekohtana, jonka jälkeen suhtautuminen palkkasotilaisiin muuttui konkreettisesti. Palkkasotilaita oli arvosteltu myös aikaisemmin, kuten Machiavelli tekee teoksessaan *Ruhtinas*, mutta vasta Ranskan vallankumous ja sen jälkeinen siirtyminen asevelvollisista koostuvaan kansallisarmeijaan poistivat palkkasotilaat taistelukentiltä 1900-luvun alkuun tultaessa ainakin hetkeksi. Teoreettisena selityksenä on tarjottu kansainvälisen järjestelmän luonnetta (Posen 1993, 82), tappion aiheuttamaa shokkia (Avant 2000, 51),

---

<sup>1</sup> Paavia vartioi edelleen sveitsiläiskaarti



puolueettomuusnormin kehittymistä (Thomson 1994, 55) sekä esim. Machiavellin ja Rousseau'n kirjoituksista löytyvää vanhaa palkkasotilaat tuomitsevaa normia (Machiavelli 1918 [1513], 71; Percy 2007, 120 & 245; Rousseau 2010 [1761], 109–112). Yksikään teorioista ei kuitenkaan täysin pysty selittämään siirtymistä pois järjestelmästä, jonka vaikeimmat palkkajoukkojen kontrolliin liittyneet ongelmat oli ratkaistu. Lopputulos oli kuitenkin se, että kaikki väkivalta, joka kumpusi tietyn valtion alueelta oli joko sen omaa ja valtion vastuulla tai luvaton, josta valtio ei ottaisi vastuuta. Ei-valtiollisesta väkivallasta tuli laitonta. (Thomson 1994, 149.) Max Weber viittasi juuri tähän asioiden sen hetkiseen tilaan vuonna 1919 pitämässään esitelmässä, jossa hän esitti kuuluisan 'valtion' määritelmänsä toteamalla, että juuri sillä hetkellä valtion suhde väkivallankäyttöön oli erityisen läheinen. Legitiimi väkivalta ja sen välineet olivat tiukasti valtioiden kontrollissa, mutta Weber ei katsonut tämän olevan pysyvä asiantila. Tätä vahvistaa myös valtion määritelmän harvemmin lainattu loppuosa: *"Sillä nykyajalle ominaista on, että kaikille muille yhteenliittymille ja henkilöille annetaan oikeus fyysisen väkivallan käyttöön ainoastaan sikäli, kuin valtio sen omasta puolestaan sallii: valtio on väkivallan käytön oikeuden ainut lähde."* (Weber 2009 [1919], 70–71.)

Kaksijakoinen suhtautuminen turvallisuuden yksityistämisen eri muotoihin näkyi erityisesti kylmän sodan aikana. Ensinnäkin haluttiin kieltää ad hoc -tyyppiset palkkasotilasjoukkio, kuten liikanimen ”Kauheat” (*Les Affreux*) saaneet Kongon sisällissodassa 1960-luvulla toimineet valkoiset palkkasotilaat, jotka toimivat ilman valtiolta saatua oikeutta väkivallan käyttöön (Mockler 1985; Singer 2003, 37). Juuri näiden Afrikassa kylmän sodan aikana toimineiden ad hoc -palkkasotilaiden toiminnan estämiseksi kehitettiin kansainvälistä lainsäädäntöä (Liite 1), jolle tämänhetkinen palkkasotilaita koskeva kansainvälinen oikeus edelleen perustuu (Musah 2002, 912). Toisaalta kahden suurimman yksityisten turvapalveluiden tuottajan ja kuluttajan eli Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian turvallisuuden yksityistämiskehitys alkoi jo 1960-luvulla (Ortiz 2010, luku 2). Isolle-Britannialle yritykset tarjosivat keinon ajaa edelleen omia intressejään Afrikassa, Lähi-idässä ja Kaukoidässä, vaikka vanhan imperiumin asema heikkeni kylmän sodan aikana (ibid., luku 2). Christopher Kinsey (2006, 43–44) katsookin, että nykyisten yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden prototyyppi Watchguard International syntyi Ison-Britannian toimien sivutuotteena Jemenin sisällissodassa 1962–1964. Brittiläisten yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalvelujen malliksi muodostuivat Watchguardia seuranneet yksityisen sektorin uusiin

turvallisuustarpeisiin vastanneet pääasiassa pienet yritykset (Ortiz 2010, luku 2). Tärkeimpiä tuon ajan suunnannäyttäjäyrityksiä, jotka edelleen toimivat, olivat Kroll, Saladin Security, Control Risks Group ja Defence Systems Ltd. (Kinsey 2006, 51), joka on vaihtanut nimensä Armorgroup Internationaliksi ja on nykyään osa G4S-konsernia. Yhdysvaltojen kohdalla turvallisuuden yksityistämisen vauhdittajana ei toiminut yksityisen sektorin oma kysyntä, kuten Isossa-Britanniassa, vaan valtion kysyntä (Ortiz 2010, luku 2). Tämän tutkielman kannalta juuri Yhdysvaltain turvallisuuden yksityistämiskehityksen hahmottaminen on oleellista, koska sen avulla on mahdollista ymmärtää paremmin, miksi Yhdysvallat ulkoisti Liberian turvallisuussektorin uudistuksen.

Yhdysvallat on halunnut hyödyntää yksityisen sektorin tukea Vietnamin sodan jälkeisissä pitkittyneissä konflikteissa. Pentagonin ainoita positiivisia opetuksia Vietnamin sodasta oli ulkoistamisen onnistuminen. Armeija käytti kolmeakymmentäviittä yritystä<sup>2</sup>, jotka vastasivat lähes kaikesta rakentamisesta ja vapauttivat näin sotilaita taistelutehtäviin. Eurooppalaiseen yksityistämiskeskusteluun nähden Yhdysvalloissa kysymyksenasettelu on päinvastainen. Yhdysvalloissa ei kysytä, mitä tehtäviä valtio voi yksityistää, vaan kuuluvatko ne alun perinkään valtiolle. (Carafano 2008, luku 3; Chesterman & Fisher 2009, 225.) Yhdysvaltalaisen yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden tausta Vietnamin sodan huolto- ja rakennusyrityksissä näkyy siinä, että armeijan tai jonkin ministeriön ulkoistamien tehtävien suorittajista käytetään yleistermiä 'urakoitsija'. Tämä tietysti sekoittaa jo ennestään sekavaa terminologiaa, johon palaan käsitteiden määrittelyn yhteydessä, kun esimerkiksi Blackwaterin kuolleista turvamiehistä puhuttiin Fallujahin väijytyksen uutisoinnissa siviiliurakoitsijoina (Scahill 2007, 106).

On väitetty, että Vietnamin sodan jälkeisinä vuosina Yhdysvaltain armeijasta tuli ”ontto” eli sillä ei ollut tarpeeksi resursseja tehtäviinsä, aseistuksen nykyaikaistamiseen ja miehistön taisteluvalmiuden ylläpitämiseen. Jos kylmä sota olisi kumentunut, niin Yhdysvallat olisi jo tuolloin tarvinnut yksityistä sektoria paikkaamaan tyhjiötä. Vasta presidentti Ronald Reaganin virkakaudella (1981–1989) Yhdysvallat todella nykyaikaisti armeijansa, ja tässä uudistamisessa painotettiin erityisesti yksityisen sektorin hyödyntämistä. (Carafano 2008, luku 3.)

---

<sup>2</sup> Esim. Vinnell Corporation ja Booz Allen (Avant 2005a, 114).

Kiinteän omaisuuden ylläpito rauhan aikana maksaa, ja sodassa taas huoltokuljetusten hoitaminen, puhtaanapito ja muonitus vievät sotilaita taistelutehtävistä. Ratkaisuna nähtiin Vietnamin oppi, jonka mukaan kaikki mitä voidaan tulisi ulkoistaa. (Carafano 2008, luku 3.) Tämä Vietnamin oppi yhdistettynä presidentti Reaganin hallinnon myönteellisuuteen valtion toimintojen yksityistämisen suhteen ja Isosta-Britanniasta saatu malli, jossa pääministeri Margaret Thatcherin johtama konservatiivihallitus oli jo vuonna 1979 aloittanut laajan yksityistämishjelman, vaikuttivat siihen, että Yhdysvaltain budjettiviraston (OMB) säädöstä (*circular*) A-76 muutettiin vuonna 1983. Itse säädös on jo vuodelta 1966, mutta presidentti Reaganin hallinto oli ensimmäinen, joka tulkitsi sitä tiukasti. Säädöksen perusajatus on, että julkisen sektorin ei tulisi kilpailla omien kansalaistensa kanssa, ellei kyseessä ole kansalliseen turvallisuuteen liittyvä kysymys. (Tingle 1988, 233; Avant 2005a, 35.) Yhdysvaltain puolustusministeriössä ulkoistamisen ongelmana nähtiin yllättävän konfliktin mahdollisuus, joka vaatisi nopeaa reagointia, jolloin tehtävien kilpailuttaminen ei olisi mahdollista. Tähän ongelmaan Pentagon vastasi kehittämällä ns. LOGCAP<sup>3</sup>-ohjelman. LOGCAP-sopimus edellytti sen voittaneelta yritykseltä tietyn valmiuden ylläpitämistä mahdollisen sodan varalta. Sopimuksen edellyttämät valmiudet rajasivat sen täyttämiseen kykenevät yritykset hyvin pieneen joukkoon. Ensimmäinen LOGCAP-sopimus, jonka sai *Brown & Root Services* nykyinen *Kellogg, Brown & Root* (KBR<sup>4</sup>), vuonna 1992, edellytti käytännössä pienen kaupungin rakentamista tyhjästä. Yrityksen tuli pystyä rakentamaan samanaikaisesti viisi tukikohtaa, joissa se pystyi vastaamaan 20 000 sotilaan huollosta lähes missä tahansa. Ensimmäisten urakoitsijoiden tuli olla alueella kolmessa päivässä ja ensimmäisen tukikohdan toiminnassa kuudessatoista päivässä ilman asiakkaan eli Yhdysvaltain armeijan apua kuljetusten, huollon tai viestintäyhteyksien suhteen. Näitä ”kaupunkeja” yhtiön tuli pystyä ylläpitämään kuusi kuukautta ilman asevoimien apua ja laajentamaan niiden kapasiteettia tarvittaessa 50 000 sotilaaseen. (Singer 2003, 141; Carafano 2008, luku 3.)

Persianlahden ensimmäisessä sodassa eli operaatio Aavikkomyrskyssä ei vielä ollut LOGCAP-sopimusta, vaikka ohjelmaa oli kehitelty jo vuodesta 1985. Yksityisellä sektorilla oli kuitenkin merkittävä rooli operaation onnistumisen kannalta. Sotilaiden mukana sota-alueella toimi suurin määrä urakoitsijoita sitten Vietnamin sodan.

---

<sup>3</sup> *Logistics Civil Augmentation Program*

<sup>4</sup> KBR oli vielä Afganistanin ja Irakin sotien alussa samaa konsernia Halliburtonin kanssa, mutta vuonna 2007 yhtiöt jakaantuivat erillisiksi yhtiöiksi. KBR keskittyi valtion LOGCAP-sopimusten suorittamiseen ja Halliburton energia-alan tarpeisiin.

Neljä tuhatta urakoitsijaa 98 yrityksestä vastasi joukkojen huollosta ja logistiikasta. Sota-alueen ulkopuolella riippuvuus oli vielä suurempi, mistä kertoo Yhdysvaltain puolustuslogistiikkaviraston (DLA) ulkoistamat 550 000 sopimusta, joiden arvo oli 760 miljardia dollaria. Esimerkiksi puolet joukoista kuljetettiin alueelle kaupallisten lentoyhtiöiden kalustolla. Tämä kaikki siis tapahtui vain noin sata tuntia kestäneen sodan takia. (Carafano 2008, luku 3.)

Lyhyt operaatio osoitti samat ongelmat, joita yksityisen sektorin yhdistämisessä valtion sodankäyntiin on edelleen. Urakoitsijoiden näkyvyys operaatioalueella oli heikko. Keitä he olivat, missä he olivat ja mitä he tekivät? Armeijalla ei ollut tarpeeksi resursseja urakoiden hallinnointiin eikä välineitä kommunikoida ja koordinoita tai integroida urakoitsijoita kokonaissuunnitelmiin. Urakkasopimuksiin jäi liikaa tulkinnanvaraisuutta, joka taas johti valituksiin urakoitsijoiden suorituksista, luotettavuudesta, vastuullisuudesta ja kurista. (Carafano 2008, luku 3.) Nämä ongelmat saattoivat vaikuttaa siihen, että seuraavana vuonna myönnettiin Brown & Rootille ensimmäinen LOGCAP-sopimus. Sopimusjärjestelmällä haluttiin taata, ettei sotaan enää lähdettäisi ilman selkeää suunnitelmaa logistiikan hoidosta yksityisen sektorin avulla. (Singer 2003, 138 & 141.)

LOGCAP-sopimus joutui ensimmäiseen testiin joulukuussa vuonna 1992, kun Yhdysvallat lähetti joukkoja Somaliaan osana YK:n rauhanturvaoperaatiota. Turvallisuuden yksityistämisen kannalta Somalian operaatiolla oli kaksi vaikutusta. Ensinnäkin se osoitti länsimaiden heikentyneen tappioiden sietokyvyn ainakin niissä operaatioissa, joissa kansallinen turvallisuus ei ole suoraan uhattuna (Krishnan 2008, 22). Toisaalta yksityisen sektorin vastuulla ollut huolto toimi. Brown & Root vastasi 22 000 sotilaan huollosta vaativissa olosuhteissa. Onnistuminen toistui myös Haitissa 1994 ja Balkanin operaatioissa Bosniassa ja Kosovossa<sup>5</sup>. Vuosien 1995 ja 2003 välillä Brown & Rootin huoltosopimuksen arvo oli 2,5 miljardia dollaria. (Carafano 2008, luku 3.) Entisen Jugoslavian alueen hajoamissodissa niitti mainetta myös toinen nykyisten turvamarkkinoiden hahmottamisen kannalta oleellinen yritys Military Consulting Resources Incorporated<sup>6</sup> (MPRI), joka perustettiin vuonna 1987 (Singer 2003, 119 & 125).

---

<sup>5</sup> Vuonna 1997 Brown & Root hävisi LOGCAP-kilpailutuksen DynCorp-yhtiölle, mutta jatkoi joukkojen huoltamista erillissopimuksella.

<sup>6</sup> Nykyään osa L-3 Communications -yhtiötä, jonka valtioille tarjoamat palvelut, mukaan lukien MPRI:n toiminnan arvo, oli yli kaksi miljardia dollaria (Carafano 2008, luku 3).

KBR- ja MPRI-yritysten toiminnasta alkaa toinen yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden kehityksen tutkimuksen päälinja, joka keskittyy juuri kylmän sodan jälkeisen turvallisuuden yksityistämisen käsittelyyn. Kolmas yritys, joka on vaikuttanut merkittävästi kuvaan kylmän sodan jälkeisestä turvallisuuden yksityistämisestä, on Angolassa ja Sierra Leonessa toiminutta eteläafrikkalainen Executive Outcomes -yhtiö (EO), joka oli monessa mielessä myös esimerkki armeijan ydintoimintoja lähentyvälle yritystoiminnalle ja toimija, johon muita yrityksiä edelleen verrataan. EO:n merkittävä asema ilmiötä käsittelevässä tutkimuksessa johtuu osittain siitä, että Peter W. Singerin teos *Corporate Warriors* ilmestyi juuri kun turvallisuuden yksityistäminen ilmiönä oli nousemassa terrorismin vastaisen sodan myötä pinnalle. Tutkimus on edelleen kansainvälisen turvallisuuden yksityistämisen peruslähde, ja se keskittyy pitkälti juuri KBR:n, MPRI:n ja EO:n toiminnan tutkimiseen. (Singer 2003, 101–148.)

Kuten kylmän sodan alun ad hoc- palkkasotilasjoukkoiden, myös Executive Outcomesin toimintaa pyrittiin rajoittamaan lainsäädännöllä. Vuonna 1997 Etelä-Afrikan hallitus ilmaisi ensimmäistä kertaa selkeästi aikeensa tehdä yksityisten sotilasyritysten toiminta laittomaksi. Jo seuraavana vuonna ns. *Regulation of Foreign Military Assistance* -asetus meni läpi. (Avant 2005a, 161.) Asetuksessa kielletään suoraan palkkasotilaiden toiminta<sup>7</sup>, mutta ei kielletä suoraan toisen valtion armeijan avustamista, vaan säädellään sitä lupajärjestelmän kautta (Taljaard 2006, 173). EO haki ja saikin kyseisen luvan vuonna 1998. Käytännössä asetuksella oli kuitenkin ollut tarkoitus estää sen toiminta, ja EO lopettikin toimintansa jo seuraavana vuonna. Asetuksella taattiin eteläafrikkalaisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden poliittinen kontrolli, ja ne muuttuivat ainakin teoriassa korkean profiilin sotilasyrityksistä matalan profiilin turvallisuuspalveluiksi. Samalla Etelä-Afrikka kuitenkin menetti ainakin osittain mahdollisuutensa kontrolloida yksilöitä. Tästä kertoo se, että Irakissa työskentelee 1500–2500 eteläafrikkalaista palkkasotilasta/vartijaa, vaikka lupajärjestelmää hallinnoiva *National Conventional Arms Control Committee* sai vuosina 2003 ja 2004 Irakissa toimimista varten vain kaksi lupahakemusta, jotka se molemmat hylkäsi (Taljaard 2006, 174; Buchner 2007, 399–400). EO ja sitä seurannut Sandline International<sup>8</sup> on kansainvälistä turvallisuuden yksityistämistä käsittelevien

---

<sup>7</sup> ”direct participation in armed conflict for private gain”

<sup>8</sup> Sandline International on toinen esimerkki sotilaspalveluyrityksestä, joka oli suorituskyvyltään lähellä länsimaista armeijaa, mutta sitä onkin pidetty osana samaa yritysrypästä ja jopa peitenimenä EO:n toiminnan jatkamiseksi. Sandline lopetti toimintansa 2004. (Percy 2007, 207–213.)

tutkimusten kannalta oleellinen tapaus. Pitkän ”kertomuksen” kannattajat näkevät yritykset osoituksena siitä, että mikään ei ole muuttunut, vaan yritykset ovat edelleen palkkasotilaita markkinatalouden tarjoamassa valeasussa (Musah 2002, 921). Toisaalta lyhyen ”kertomuksen” kannattajat hyväksyvät, että EO ja Sandline saattoivat olla palkkasotilaita valeasussa, mutta poikkeus, joka vahvistaa säännön, että kylmän sodan jälkeinen turvallisuuden yksityistäminen eroaa aikaisemmasta (Kinsey 2006, 12 & 158). Vaikka käsitykset ilmiön juurista sinänsä ja eri historiallisten vaiheiden merkityksestä eroavat tutkijoiden välillä, kylmän sodan jälkeisten turvamarkkinoiden taustasyistä vallitsee huomattava yksimielisyys.

Markkinat tarvitsevat syntyäkseen kysyntää ja tarjontaa. Turvallisuusmarkkinoiden kannalta oleellista oli kansainvälinen kehitys eli kylmän sodan päättyminen, mutta myös yksittäiset tapahtumat, kuten Etelä-Afrikan rotuerottelujärjestelmän murtuminen (Singer 2003, 49 & 53). Molemmat kiihdyttivät niin kansainvälisesti kuin paikallisestikin jo 1980-luvulla alkaneita armeijaa koskeneita supistuksia, joita on kutsuttu ns. rauhan osingoiksi. Kehittyneissä maissa tämä tarkoitti armeijan rauhan ajan koon etsimistä. Yhdysvalloissa kehitettiin ns. *Base Force* -malli, jossa aktiivipalveluksessa olevien määrä vähenisi 2,1 miljoonasta 1,6 miljoonaan sotilaaseen vuoteen 1995 mennessä. Tämä trendi<sup>9</sup> jatkui ns. terrorismin vastaisen sodan alkuun, joka lopetti supistukset mutta ei tarkoittanut merkittäviä lisäjoukkoja. *Base Forcen* korvanneessa *Total Force* -mallissa korostetaan yksityisen sektorin roolia miehistövajauksen paikkaamisessa. (Carafano 2008, luku 3.)

Lisääntyvät työvoimakulut yksittäistä sotilasta kohden ja joukkojen supistukset yhdistettynä suhteellisen vakiona pysyvään puolustusmenojen osuuteen valtion budjetista kylmän sodan jälkeen tarkoittavat, että turvallisuuden yksityistäminen on Yhdysvalloissa ja muissa kehittyneissä länsimaissa jatkunut. (Carafano 2008, luku 3.) Yhdysvallat käy tällä hetkellä sotaa usealla rintamalla, mutta sen asevoimat ovat 68,3 prosenttia vuoden 1989 koosta. Isossa-Britanniassa vastaava luku on 60,1 prosenttia ja Etelä-Afrikassa 60,3 prosenttia. Ison-Britannian armeija on edellisen kerran ollut yhtä pieni silloin, kun maa viimeksi kävi sotaa Afganistanissa vuonna 1839 (Kinsey 2006, 95). Kansainvälisten turvamarkkinoiden suurista tuottajamaista ainoastaan Israel on kasvattanut armeijaansa vuosien 1989 ja 2009 välillä, mutta silti sen turvamarkkinat ovat kasvaneet. Turvamarkkinoiden koko korreloi supistusten kanssa, mutta Israelin

---

<sup>9</sup> Vuonna 2000 aktiivipalveluksessa oli 1,38 miljoonaa sotilasta (Ortiz 2010, luku 3).

tapaus osoittaa, että turvamarkkinoiden koko ei ole riippuvainen pelkästään joukkojen supistamisesta vaan työvoimaa löytyy myös normaalin palvelukierron kautta, jos koulutettavien määrä on tarpeeksi suuri. Tämä voi tarkoittaa, että kansainväliset turvamarkkinat eivät ole pelkästään seurausta kylmän sodan hyperasevarustelusta vaan pysyvämpi ilmiö. Entisen kommunistisen blokin maissa ei puhuttu kylmän sodan jälkeen pelkästään supistuksista, vaan kokonaisia yksiköitä lakkautettiin. Venäjän nykyisen armeijan vahvuus on 24,1 prosenttia Neuvostoliiton armeijan vuoden 1989 vahvuudesta. (Ortiz 2010, luku 3.) Sama tilanne oli myös maissa, jotka eivät saaneet enää tukea kylmän sodan suurvalloilta, kuten Chilessä, josta erityisesti Blackwater rekrytoi erikoisjoukkoja Irakiin. Tarjonnan kannalta tämä tarkoitti runsaasti valmiiksi koulutettua työvoimaa. (Avant 2005a, 30–31; Scahill 2007, 182–183.)

Sotilaiden lisäksi myös aseita oli tarjolla halukkaille. Tämä koski erityisesti entisiä itäblokin maita, jotka pyrkivät eroon vanhentuneesta kalustostaan. Pelkästään Saksojen yhdistyminen toi myyntiin lähes koko DDR:n<sup>10</sup> kaluston aina 200 000 dollarin ohjusveneistä 60 dollarin konekivääreihin. (Singer 2003, 54.) Mary Kaldor (2001, 132) yhdistää tämän kylmän sodan aseiden kierrätysprosessin ns. uusiin sotiin, jotka ovat toimineet sotilaallisen jätteen kierrätysastioina. Valtioilla on edelleen ylivoimainen tulivoima suhteessa yksityisiin toimijoihin, mutta pienaseiden kohdalla tilanne on toinen erityisesti uusissa sodissa tai matalan intensiteetin konflikteissa (Mandel 2002, 8). Martin van Creveld menee teoksessaan *The Transformation of War* jopa niin pitkälle, että pitää moderneja armeijoita lähes käyttökelvottomina uusissa sodissa, joita hän kutsuu nimellä *Nontrinitarian War*. Hän viittaa nimityksellä Carl von Clausewitzin käsitykseen, jonka mukaan sodassa on kolme puolta eli kansa, armeija ja hallitus. Uudet sodat ovat Creveldin mielestä Clausewitzin analyysin ulkopuolella, koska ne eivät ole symmetrisiä valtioiden välisiä kamppailuja, vaan epäsymmetrisiä. Näiden sotien käymiseen modernin armeijan ylläpitämiseen tarvittava huolto-, logistiikka-, ja hallintokoneisto eli armeijan häntä on kasvanut liian suureksi suhteessa sen hampaisiin eli taistelujoukkojen määrään. (Creveld 1991, 29 & 49; Clausewitz 1998 [1832], 29.)

Toista ääripäätä edustavat teknologian merkitystä korostavat tutkijat, joille Persianlahden ensimmäinen sota ja Yhdysvaltain menestys olivat osoitus uuden teknologian mullistavasta vaikutuksesta sodankäyntiin. Käynnistyi ns. RMA eli

---

<sup>10</sup> Näihin poistomyynnteihin osallistui myös Suomi ostamalla vuonna 1992 97 T-72 taisteluvaunua, jotka poistettiin vuoden 2006 aikana käytöstä. (<http://194.252.88.3/motweb.nsf/sivut/ohjelma?opendocument&pageid=Content10512>) sivulla käyty 18.2.2011.

*Revolution in Military Affairs* -debatti, jonka puolestapuhujat korostivat puolustusvoimien modernisointia yhdysvaltalaisen mallin mukaisesti verkostosodankäynnin suuntaan. Yhdysvaltojen asevoimien suorituskyvyn kannalta Persianlahden sota tuli oikeaan aikaan, koska armeija oli juuri saanut toteutettua Vietnamin sodan jälkeen ensimmäisen varusteluohjelman, joka toi mukanaan gps-järjestelmät ja tarkkuuspommit. Myös tätä uutta teknologiaa hyödyntävä *AirLand Battle* -doktriini oli ehditty ajaa sisään. (Krishnan 2008, 17; Carafano 2008, luku 3.) Modernien asejärjestelmien käyttö ja huolto vaati usein osaamista, jota löytyi vain järjestelmän suunnittelijoilta. Armin Krishnanin (2008) mielestä juuri teknologinen kehitys on tärkein turvallisuuden yksityistämistä selittävä tekijä. Hän perustelee kantansa kolmella havainnolla. Ensinnäkin teknologisesti kehittyneimmät asevoimat eli Yhdysvallat ja Iso-Britannia ovat riippuvaisimpia yksityisestä sektorista ja niiden yksityistämistaso on korkein. Toiseksi niissäkin maissa, joissa julkiseen sektoriin on historiallisesti luotettu enemmän, kuten Ranskassa ja Saksassa, on aloitettu asevoimien toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen modernisointiohjelmien myötä. Kolmanneksi vähemmän teknisiltä vaikuttavat tehtävät, joita ulkoistetaan, kuten logistiikka, konsultointi- ja koulutusohjelmat osoittautuvat lähemmässä tarkastelussa teknisesti erittäin vaativiksi tehtäviksi. (Ibid., 34.) Puuttumatta tärkeysjärjestykseen sekä uusilla sodilla että uudella teknologialla on ollut vaikutus yksityisen väkivallan kysynnän ja tarjonnan kasvuun.

Kylmän sodan päättyminen murensi puoli vuosisataa kestäneen kaksinapaisen kansainvälisen järjestelmän. Tämä johti eri puolilla maailmaa turvallisuustyhjiöihin eli lisääntyneeseen turvallisuuden kysyntään, johon yksityiset toimijat olivat valmiita vastaamaan. Asiakkaina olivat kehittyneet maat, jotka supistivat armeijoitaan, ja entiset Varsovan liiton maat, jotka halusivat päivittää omat armeijansa vastaamaan läntisiä standardeja. Toisenlaista asiakaskuntaa taas edustivat hauraiden tai epäonnistuneiden valtioiden vallanpitäjät, jotka pyrkivät säilyttämään valtansa ilman suurvaltojen suojelusta. Valtioiden lisäksi myös yritykset ja järjestöt hankkivat yhä enemmän turvallisuuspalveluita toimiessaan epävakailta ja vaarallisilla alueilla. (Avant 2005a, 31.) Nykyiset kansainväliset turvamarkkinat eivät ole vapaat markkinat, joilla sotilas- ja turvallisuuspalvelut liikkuisivat vapaasti maasta toiseen puhtaan kilpailun vallitessa, vaan lopullisen päätöksen näiden turvapalveluiden ostamisesta ja myymisestä tekevät



edelleen yleensä valtiot<sup>11</sup>. Tulevaisuus näyttää, miten paljon valtiot ovat valmiit yksityistämään omaa väkivallan monopoliaan, mutta yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut sekä muut yksityisen järjestäytyneen väkivallan toimijat ovat osoittaneet mukautuvansa valtioiden jättämien turvallisuustyöjien täyttämiseen. (Mandel 2002, 24.) Oleellista on, että yksityinen sektori suorittaa tehtäviä, joiden on katsottu kuuluvan valtion fyysisen väkivallan monopoliin. Turvallisuuden yksityistämisen kasvu on suuntaus, joka kääntää valtioiden kehittymisen kannalta oleellisen trendin omien kansalaisten aseistariisunnasta ja sodankäynnin välineiden keskittamisestä hallitusten valvontaan, haastaen näin valtion legitiimin väkivallan monopolin (Wulf 2006, 92; Bailes et al. 2007, 1).

Näiden enemmän ja vähemmän kylmän sodan jälkeiseen ajanjaksoon rajautuvien taustatekijöiden lisäksi turvallisuuden yksityistämisen kohdalla on nähtävissä tietyt pysyvät tekijät. Yksi toistuva ilmiö on valtioiden tai muiden poliittisten yhteisöjen epävakaus ja heikko hallinto, joka on mahdollistanut palkkasotilaiden suhteellisen vapaan toiminnan (Mandel 2002, 32). Toinen toistuva ilmiö liittyy siihen, painotettiinkö sodassa määrää vai laatua. Palkkajoukot ovat aina profiloituneet erikoisosaajina, joiden osaaminen on ollut usein ratkaisevaa sotamenestyksen kannalta. Sveitsiläisten palkkasotilaiden kurinalaiset keihäsfalangit heikensivät suuren ratsuväen merkitystä, ja ruutivallankumouksen myötä kehittynyt tykistö oli pitkään palkattujen erikoisosaajien hallussa. Nykyään vastaava ilmiö voidaan nähdä miehittämättömien lennokkien kohdalla. (Singer 2003, 38; Krishnan 2008, 10–11 & 18.) Ranskan vallankumouksen jälkeisten massa-armeijoiden ja teollistumisen massatuotannon yhdistelmä sen sijaan korosti määrää suhteessa laatuun, ja väkivallan monopoli siirtyi nämä yhdistämään pystyville kansallisvaltioille. Kolmas syy-seuraussuhde, joka toistuu yhä uudelleen, on tietyn alueen rauhan tai armeijan supistusten vaikutus toiseen alueeseen ”työvoimapotentialin” kautta. Satavuotisen sodan aikana vapaat komppaniat siirtyivät paikasta toiseen joko sotien tai rauhan aikana omaksi hyödykseen paikallista väestöä kiristäen. Rauhan ja sodan välinen ero oli häilyvä. (Holsti 1996, 28.) Napoleonin sotia seurasi ensimmäinen suuri moderni demobilisaatio, jonka tuloksena erityisesti Latinalaiseen Amerikkaan siirtyi runsaasti upseereita. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen taas saksalaisia lähti Kiinaan, Etelä-Amerikkaan ja myöhemmin Espanjaan.

---

<sup>11</sup> Myös vastuu turvallisuuden yksityistämisen toimijoista on edelleen valtioilla, vaikka vastuun siirtämistä kansainväliselle tasolle pohdittiin Sveitsin valtion ja Punaisen Ristin johdolla laaditussa Montreux’n asiakirjassa. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=69343&GUID={E70E9471-FACF-42F3-B5F7-3C58DB0C403D}> Sivulla käyty 28.2.2011.

Kylmä sota ja dekolonisaatiosodat taas imivät toisen maailmansodan veteraaneja. Kylmän sodan ja sen varustelukierteen päätös laukaisi jälleen samanlaisen kysynnän ja tarjonnan mekanismin 1990-luvun alussa. (Lock 1998.)

### 3. Käsitteen määrittely ja teoreettinen viitekehys

#### 3.1 Turvallisuuden yksityistäminen

Tässä tutkielmassa käsiteltävä turvallisuuden yksityistäminen on osa samaa laajaa yksityistä turvallisuussektoria, jonka vaikutusvallan kasvusta jo presidentti Dwight D. Eisenhower varoitteli läksiäispuheessaan. Turvallisuuden yksityistäminen rajataan tässä tutkielmassa kuitenkin valtion määritelmään olennaisesti kuuluvien tehtävien yksityistämiseen (Carafano 2008, luku 1). Itse asiassa yksityistäminen tiukasti määriteltynä on tässä tapauksessa harhaanjohtava käsite, koska valtiot eivät useinkaan luovu täysin näistä tehtävistä, vaan voivat tarvittaessa edelleen suorittaa niitä tai vaihtoehtoisesti eivät ole alun perinkään pystyneet suorittamaan niitä. Kyseessä onkin ”vahvojen” valtioiden kohdalla enemmän turvallisuuden ulkoistaminen kuin yksityistäminen ja ”heikkojen” valtioiden kohdalla yksityisen ja julkisen kilpailu<sup>12</sup>, mutta turvallisuuden yksityistäminen on vakiintunut käsite viitattaessa molempiin ilmiöihin. (Bailes & Holmqvist 2007, 2; Bailes et al. 2007, 1.)

Koska turvallisuuden yksityistäminen on hyvin moniulotteinen ilmiö, on hyödyllistä lähteä liikkeelle mahdollisimman laajasta määritelmästä. Robert Mandel (2002) ehdottaa teoksessaan *Armies Without States* kahta kriteeriä, jotka ovat tarpeeksi väljät, ettei yksityisen turvallisuuden eri toimijoita rajata ulos. Ensinnäkin turvapalveluja tarjoavan organisaation omistuksen ja kontrollin tulee olla selkeästi irti valtiosta, ja toiseksi palvelun tulee olla kiinteästi sidoksissa pakkovaltaisen turvallisuuden jakamiseen koulutuksesta, tiedustelusta ja logistiikasta aina suoraan aseelliseen toimintaan. Näiden kriteerien käyttö tarkoittaa, että palvelun ostaja voi olla valtio tai ei-valtiollinen toimija, joka on tai ei ole osallisena käynnissä olevassa konfliktissa. Organisaation koolla, rakenteella tai toimintasäteellä ei ole väliä, vaan turvallisuuden

---

<sup>12</sup>Myös ”vahvoissa” valtioissa on tällaista kilpailua järjestäytyneen rikollisuuden taholta, mutta yleensä näissä tapauksissa valtion väkivallan monopoli ei ole kyseenalaistettuna. Tähän tietysti vaikuttaa, miten ”vahva” ja ”heikko” valtio määritellään. Esim. Meksikoa ei yleensä luokitella heikoksi tai hauraaksi valtioksi, mutta silti yksityinen turvallisuus selkeästi haastaa tällä hetkellä valtion väkivallan monopolia ainakin maan pohjoisosissa.

yksityistämisen yhtä ääripäätä edustaa paikallinen turvallisuuden tai useammin turvattomuuden jakamiseen pyrkivä löyhästi järjestäytynyt ryhmittymä, kuten Sierra Leonen West Side Boys -rikollisjengi, ja toista ääripäätä G4S:n kaltainen kansainvälinen turvallisuusalan suuryritys. (Ibid., 94.) Turvallisuuden yksityistämisen eri toimijoiden rajaaminen Mandelin käyttämällä tavalla on hyödyllinen lähtökohta tutkimuskohteen uloimpien rajojen hahmottamisessa, mutta määritelmän ongelmana on sen sisään mahtuvien toimijoiden kirjo. Erityisesti valtion sisäistä turvallisuutta paikallisesti haastavien toimijoiden rajaaminen turvallisuuden yksityistämisen piiriin on ongelmallista, koska näiden toiminta perustuu usein turvattomuuden eikä turvallisuuden tarjoamiseen. Mandel (ibid., 95–96) perustelee näkemystään sillä, että vallankumoukselliset ja terroristijärjestöt ovat selkeästi osa kansainvälisen järjestelmän tämänhetkistä turvallisuuden kysynnän ja tarjonnan dynamiikkaa. Pyrkimys kumota vallitseva järjestys ei myöskään suoraan tarkoita, että toimijan päämääränä olisi pysyvä kaaos ja turvattomuus vaan uusi legitiimin väkivallan monopoli. Vapaustaistelijan ja terroristin raja on häilyvä, kuten myös palkkasotilaan ja turvallisuuspalvelun työntekijän. Se ei kuitenkaan tarkoita, että turvallisuuden yksityistämisen ääripäät tulisi erottaa toisistaan määritelmän avulla, vaan turvallisuuden yksityistäminen voidaan ymmärtää jatkumona.

Turvallisuuden yksityistämisen jatkumon kaksi ääripäätä ovat nykyään yhä useammin vastakkain konfliktitilanteissa eri puolilla maailmaa. Toista päätä voidaan kutsua alhaalta ylös<sup>13</sup> suuntautuvaksi väkivallan yksityistämiseksi, koska siinä yksityiset toimijat korvaavat valtion, joka ei pysty enää ylläpitämään väkivallan alueellista monopoliaan oman heikkoutensa vuoksi. Tämän turvallisuustyhjiön täyttävät ei-valtiolliset toimijat, kuten sotaherrat ja jengit, jotka keräävät valvomiltaan alueilta suojelurahaa. Suojelurahat eivät kuitenkaan ole ainoa taloudellinen tekijä, jonka avulla ns. alhaalta ylöspäin suuntautuvan turvallisuuden toimijat pystyvät rahoittamaan toimintaansa, vaan usein näiden toiminta-alueet tuottavat myös arvokkaita vientituotteita, kuten timantteja, trooppisia puulajeja tai huumeita, jotka kytkevät hauraiden valtioiden sisäiset konfliktit kansainväliseen kauppaan ja erityisesti sen varjotalouteen. (Wulf 2006, 90–91; Bailes et al. 2007, 12.)

Ylhäältä alas suuntautuva turvallisuuden yksityistäminen taas tarkoittaa poliittista päätöstä valtion turvallisuuteen liittyvien tehtävien osittaisesta ulkoistamisesta

---

<sup>13</sup> Mandel käyttää termejä Bottom-up ja Top-down (Mandel 2002, 101).

yksityiselle sektorille. Kehittyneissä maissa tähän liittyvät jo edellä mainittujen joukkojen vähennysten ja valtion turvallisuuteen käyttämien varojen supistusten lisäksi kolme muuta päätekijää. Ensinnäkin valtion oikea rooli ja koko nähdään uusliberalistisen talousteorian mukaisena, joten valtion tehtävien ulkoistaminen ja mahdollisimman pieni julkinen sektori nähdään perusteltuina. Toiseksi useissa maissa ollaan siirtymässä tai on jo siirrytty suurista asevelvollisarmeijoista ydintehtäviin keskittyviin pienempiin ammattiarmeijoihin. Ammattiarmeijatrendiä vahvistaa myös viimeinen päätekijä eli kansainvälisten operaatioiden määrän kasvu. Kansallisvaltioon nojautuvan armeijainstituution on täytynyt mukautua yhä kansainvälisempiin tehtäviin, kun erilaisista kansainvälisistä interventioista ja rauhanturvaoperaatioista on tullut armeijan leipätyötä konfliktien kansainvälistyessä. (Wulf 2006, 90–91; Bailes & Holmqvist 2007, 1.)

Ylhäältä alaspäin suuntautuvaa väkivallan yksityistämistä tapahtuu myös ”heikoissa” valtioissa, mutta tällöin on usein kyseessä vallanpitäjien pyrkimys vahvistaa omaa uhattua asemaansa ostamalla sotilaspalveluita omien turvallisuusinstituutioidensa korvaamiseksi tai niiden suorituskyvyn hetkelliseksi parantamiseksi. Tämä eroaa merkittävästi ”vahvan” valtion harkitusta poliittisesta päätöksestä ulkoistaa jokin toiminto. ”Heikoissa” valtioissa kansainvälisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden läsnäolo tarkoittaa valtion omien turvallisuusinstituutioiden heikkoutta, jota turvallisuuspalvelut ovat paikkaamassa. (Bailes & Holmqvist 2007, 2.) Tämä voi tarkoittaa kansalaisten yleisen turvallisuuden parantamista, kuten miinanraivaustyötä, johon muutama yritys on erikoistunut, mutta useammin kyseessä on kansainvälisten yritysten ja avustustyöntekijöiden toiminnan turvaaminen konfliktialueella tai horjuvan regiimin vahvistaminen. Tällöin nousevat esiin myös kysymykset valtion suvereniteetin ja itsemääräämisoikeuden rajoista. (Mandel 2002, 132; Avant 2005a, 178–179.)

Mandelin vertikaalisen ylhäältä ja alhaalta kumpuavan turvallisuuden yksityistämisen mallista puuttuvat kansainvälisten ei-valtiollisten toimijoiden keskenään tekemät sopimukset turvallisuudesta, vaikka hän kyllä muuten käsittelee aihetta (Mandel 2002, 123). Mandelin malliin voisikin lisätä horisontaalisen ulottuvuuden, jossa sopimukset tehdään ei-valtiollisten toimijoiden välillä, mutta ostettavat palvelut asettuvat valtion pakkovallan keinojen lähimaastoon. Kansainväliset yritykset ovat jo pitkään käyttäneet sotilas- ja turvallisuuspalveluita kohteen ja henkilöstön suojaamisessa toimiessaan epävakailta alueilla (Avant 2005a, 184–185; Avant 2007, 152–153). Kansainväliset humanitaariset järjestöt taas tarvitsevat ja käyttävät yhä useammin yksityisiä sotilas- ja

turvallisuuspalveluita apukuljetusten ja henkilöstönsä suojaamiseen (Spearin 2006, 235), mutta päätös yritysten käytöstä on erityisen vaikea humanitaarisille järjestöille, joiden toiminta konfliktialueilla on perustunut puolueettomuuteen ja epäpoliittisuuteen (Avant 2005a, 196; Avant 2007, 146). Humanitaaristen järjestöjen ja turvallisuuspalvelujen ”epäpyhä allianssi” on ollut pitkään ”kuuma peruna” akateemisissa ja poliittisissa keskusteluissa, mutta kenttätössä tosiasia suurelle osalle humanitaarisia järjestöjä. Kannattajat näkevät yksityisissä sotilas- ja turvallisuuspalveluissa keinon estää uusi Ruanda tai Darfur (Spearin 2001, 22; Brooks & Choev 2008, 116–117), kun taas vastustajat näkevät humanitarismin yritysten maineen valkopesuna, joka militarisoi humanitaarisen avun ja näin vaikeuttaa kaikkien järjestöjen kenttätöitä (Björk & Jones 2005, 789; Scahill 2007, 348–349; Lehnardt 2009, 206). Nykyiseen turvallisuuden yksityistämisestä käytyyn keskusteluun kriittisesti suhtautuvat näkevät vallitsevan diskurssin rajaavan vaihtoehdot turvallisuuden yksityistämiseen tai kansanmurhaan (Leander & van Munster 2007, 206).

Tämän tutkielman kohteena oleva turvallisuussektorin uudistus kuvastaa uutta vähemmän käsiteltyä, mutta lähes yhtä kiistanalaista sopimusasetelmaa, jossa sopimus tehdään yksityisen yrityksen ja rahoittajavaltion välillä, mutta ostettu palvelu suoritetaan toisessa valtiossa. Turvallisuuden yksityistämisen suunta on ylhäältä alaspäin, mutta yksityistämispäätös tehdään kohdemaan eli tässä tutkielmassa Liberian poliittisen päätöksenteon ulkopuolella Yhdysvalloissa, joka päätti ulkoistaa oman osuutensa Liberian turvallisuussektorin uudistamisesta yksityiselle sektorille. (Ebo 2008, 150; McFate 2008, 646.) Juuri koulutuksen ja konsultoinnin kohdalla yksityisillä sotilas- ja turvallisuuspalveluilla on nähty suurin potentiaali ja pienin riski, jos niiden toiminnalla on koti- ja kohdemaan selkeä tuki (Kinsey 2006, 51; Wilson 2006, 247). Tällöin turvallisuuden yksityistäminen tapahtuu ylhäältä alaspäin ja toiminnan tarkoituksena on vahvistaa vallitsevaa järjestystä (Mandel 2002, 114). Yksityisen sektorin koulutus- ja konsultointitoimintaa ei tuomita julkisessa keskustelussa niin helposti kuin suora aseellinen toiminta, varsinkaan, jos koulutustoiminnalla on korkeimman tason poliittinen hyväksyntä sekä yrityksen kotimaassa että koulutuksen kohdemaassa (Mandel 2002, 122). Esimerkiksi entinen Blackwater nykyinen Xe Services on pyrkinyt muuttamaan toimintamallinsa vähemmän huomiota herättävän koulutustoiminnan suuntaan vuoden 2009 nimenvaihdoksen jälkeen (Chesterman & Fisher, 222). Liberian tapaus tarjoaa siis mahdollisuuden tutkia turvallisuuden yksityistämistä tilanteessa, joka on ainakin teorian kannalta yrityksille suotuista.

### 3.1.1 Ylhäältä alaspäin tapahtuvan turvallisuuden yksityistämisen eli kaupallisten toimijoiden luokittelu

Perinteinen lähtökohta kansainvälisten turvamarkkinoiden toimijoiden jaottelulle on Peter W. Singerin vuonna 2003 ilmestyneessä teoksessa *Corporate Warriors* esittelemä keihäänkärkitypologia. Singerin terminologiaa käyttäen palvelut – ja siis yritykset – voidaan jakaa kolmeen luokkaan kahden kriteerin perusteella. Nämä kriteerit ovat yritysten tarjoama palvelu ja tämän palvelun sijoittuminen suhteessa ”etulinjaan”. Lähinnä etulinjaa eli keihään kärkeen sijoittuvat sotilaspalveluyritykset, niiden alapuolelle sotilaskonsultointiyritykset ja keihääntyveen armeijan ei-ydintehtäviä suorittavat sotilastukiyritykset<sup>14</sup> (Singer 2003, 91–93.) Singerin keihäänkärki-typologia on edelleen pohjana suuressa osassa tutkimuksia, jotka käsittelevät kansainvälistä turvallisuuden yksityistämistä. Lähes kaikki tutkimukset lähtevät liikkeelle yritysten erilaisista valmiuksista voimankäyttöön, jolloin sijoittuminen keihään terävimpään kärkeen tarkoittaa armeijan keinovalikoimaa vastaavaa suorituskyykyä. (Avant 2005a, 17; Kinsey 2006, 10; Ortiz 2007b, 59.) Singer keskittyi tutkimuksessaan kansainvälisiin sotilaspalveluihin ja niiden toimintaan 1990-luvulla, mutta muuttuva luokittelun kohde on tuonut keihäänkärkeen uusia luokittelu-ulottuvuuksia.

Deborah Avant (Avant 2005a) oli ensimmäinen, joka käytti luokittelun perustana yritysten sopimuksia, ei yrityksiä sinänsä. Avant jakoi sopimukset luokittelussaan kahteen ryhmään sillä perusteella, koskivatko ne armeijan vai poliisin tehtäviä. Tämä vaikutti osittain siihen, että käsitteellinen erottelu kansainvälisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden välillä vakiintui. Armeijakategoria vastasi edelleen lähes täysin Singerin aikaisempaa luokittelua<sup>15</sup>, mutta poliisikategoriaan sijoittuivat lähinnä 2000-luvulla Irakissa ja Afganistanissa toimineet yritykset, kuten Blackwater, DynCorp ja CACI. (Ibid., 17.) Tämä johtuu Avantin tavasta käyttää luokitteluperusteena sopimuksia. Angola ja Sierra Leone solmivat 1990-luvulla sopimuksia, joissa EO suoritti armeijan tehtäviä ja käytännössä korvasi kyseisten maiden armeijat. 2000-luvulla tutkimuskohde muuttui, koska Yhdysvallat suurimpana palvelujen ostajana määritteli sotilas- ja turvallisuuspalveluilta vaaditut palvelut. Yhdysvallat ei tarvitse taistelujoukkoja, mutta se tarvitsee sotilas- ja turvallisuuspalveluja ei-ydintehtävien hoitamiseen. Yritykset ovat olleet osa Yhdysvaltain strategiaa jo ennen Afganistanin ja

---

<sup>14</sup> *Military Provider Firms, Military Consultant Firms ja Military Support Firms* (Singer 2003, 93).

<sup>15</sup> Avant oli lisännyt neljännen luokan; aseeton operatiivinen tuki ja esimerkkinä hän käytti SAIC -yrityksen sopimusta ensimmäisessä Persianlahden sodassa (Avant 2005a, 17).

Irakin sotia, mutta pitkittyneet konfliktit ovat tuoneet tämän selkeämmin esiin. Irakin ”varsinaisten sotatoimien” jälkeinen Yhdysvaltain puolustusministeriin Donald Rumsfeldiin henkilöitynyt ns. pienen jalanjäljen strategia, jossa Yhdysvaltain armeija vastaa lähinnä vain oman henkilöstönsä turvallisuudesta, merkitsi runsaasti kysyntää henkilöiden, kohteiden ja huoltokuljetusten aseelliselle suojaamiselle. (Björk & Jones 2005, 779; Scahill 2007, 341–342; Isenberg 2009, luku 1.) Yksityinen sektori sai hoitaakseen myös Irakin uuden poliisin ja armeijan kouluttamisen (Krahmann 2007, 94) sekä uutena tehtävänä tiedustelutehtävät, jotka Avant (2005a, 17) sijoitti keihään tyveen. Tiedustelutehtävissä toimineiden yritysten työntekijöistä suurin osa oli vankien kuulustelijoita sekä muiden tietolähteiden analysointiin tarvittuja tulkkeja ja kääntäjiä. Myös Afganistanissa on vastaava tilanne, ja vuonna 2006 pelkästään näille kahdelle konfliktialueelle tarvittiin yli 8000 tulkkia. (Donald 2008, 134–135.) Yhdysvallat ja sen liittolaiset hoitavat varsinaisen taistelutoiminnan, mutta niiden vaikutusalueen ulkopuolelle jää suuri turvaton alue, jossa yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut toimivat (Björk & Jones 2005, 783).

Christopher Kinsey (2006, 10) on omassa luokittelussaan jakanut yritykset nelikenttään, mutta käytännössä hänen y-akselinsa vastaa Singerin keihäänkärkeä eli voimankäytön potentiaalin kasvua ja x-akseli on Avantin armeija–poliisijaottelu kyljelleen kaadettuna. Tämänhetkisiä kansainvälisiä turvamarkkinoita kuvaakin keihäänkärkiluokittelua paremmin keihään ympärille kasvanut pyramidi, kun otetaan huomioon eri luokkien nykyiset kassavirrat. Hyvin leveän perustan muodostavat logistiikka-, huolto- ja rakennusyritykset sekä erilaiset aseettomat vartiointipalvelut ja tiedusteluun keskittyneet yritykset. Tämä luokka kerää selkeästi suurimman osan kansainvälisten turvamarkkinoiden tuloista. Pyramidin keskiosan muodostavat koulutus- ja konsultointitehtäviä suorittavat yritykset, jotka eivät itse käytä voimakeinoja mutta vahvistavat kouluttamiensa kykyä käyttää voimakeinoja. Pyramidin keskiosaan luokiteltavat sopimukset ovat pienempiä ja yrityksiä on vähemmän kuin alimmassa luokassa, mutta yritysten omat kulut ovat myös pieniä, koska pieni joukko aseistamattomia kouluttajia tai konsulttoijia ei aiheuta merkittäviä kustannuksia yritykselle. Pyramidin kärki on tällä hetkellä toispuolinen ainakin nykyisiä luokitteluja käyttäen, koska EO:n ja Sandlinen tyyllisiä korkean profiilin sotilaspalveluita ei ole, mutta matalamman profiilin aseellista kohteen ja henkilöstön suojausta tekeviä turvallisuuspalveluita sen sijaan on. (Jäger & Kümmel 2007, 461.) Siitä, onko kyseessä pysyvä vai tilapäinen muutos, on eriäviä kantoja. Esimerkiksi Sarah Percyn (2007, 243

& 246) mielestä sotilaspalveluyritysten (PMC) häviämisen selittää vanha ja vahva palkkasotilaiden käytön tuomitseva normi. Toimiakseen yritysten täytyi mukautua normiin ja muuttua vähemmän kiistanalaisten turvallisuuspalveluyritysten suuntaan (PSC). Toinen tulkinta tapahtumista voisi olla se, että suurimman palvelujen kuluttajan eli Yhdysvaltojen tarve käyttää turvallisuuspalveluja kasvoi voimakkaasti terrorismin vastaisen sodan aikana ja ohjasi markkinoiden tarjontaa. Esimerkiksi Erinys International, joka perustettiin Etelä-Afrikassa vuonna 2001, käytti työvoimanaan samoja entisiä Etelä-Afrikan erikoisjoukkoja, joita myös EO ja Sandline sekä näiden useat pienet ”tytäryhtiöt” olivat käyttäneet, ja sen alkuperäisen toiminta-alueen piti rajoittua Saharan eteläpuoleiseen Afrikkaan. (Kinsey 2006, 27.) Erinys kuitenkin yllättäen sai CPA:n<sup>16</sup> eli liittouman väliaikaisen sotilashallinnon kilpailuttaman sopimuksen Irakin öljyinfrastruktuurin suojaamisesta etabloituneempien kilpailijoiden sijaan (Spearin 2008, 225). Kilpailijoiden mielestä sopimuksen saamisen takasi yhtiön maine ja oletetut EO-yhteydet, jotka sopivat Yhdysvaltain hallinnon haluun käyttää kovia otteita Irakin kiihtyvän väkivallan torjumisessa, vaikka yhtiö itse haluaa profiloitua nimenomaan turvallisuuspalveluna (Avant 2005a, 131 & 226). On siis mahdollista argumentoida, etteivät sotilaspalveluyritykset ole kokonaan kadonneet normien vaikutuksesta, vaan ne ovat vain mukauttaneet toimintaansa vastaamaan markkinoiden kysyntään.

Yhdysvaltain suhde turvallisuuden yksityistämiseen on siis sekä tämän tutkielman että koko turvallisuuden yksityistämisen ilmiön kannalta keskeinen. Koko ilmiön kannalta on oleellista Yhdysvaltain kysyntä ja sen muutokset. Tämän tutkielman ja turvallisuussektorin uudistamisen kannalta oleellista on Yhdysvaltain suhde yrityksiin *DynCorp International*<sup>17</sup> ja *Pacific Architects & Engineers*<sup>18</sup> (PAE), joille Yhdysvaltain ulkoministeriö on ulkoistanut Liberian armeijan ja puolustusministeriön uudistamisen osana laajempaa turvallisuussektorin uudistusta. Molemmat yritykset ovat kansainvälisten turvamarkkinoiden kannalta suhteellisen vakiintuneita toimijoita. DynCorpin juuret ovat ilmailu- ja teknologiateollisuudessa ja PAE:n insinööri- ja rakennusalaissa. DynCorp on osallistunut huumeiden vastaiseen sotaan Kolumbiassa lentämällä tiedustelu- ja myrkytyslentoja viidakon kokaiiniviljelmillä, kun taas PAE on

---

<sup>16</sup> Coalition Provisional Authority

<sup>17</sup> DynCorp International on perustettu vuonna 1946. Vuonna 2003 Computer Sciences Corporation (CSC) osti DynCorpin n. 950 miljoonalla dollarilla ja kaksi vuotta myöhemmin myi sen 850 miljoonalla dollarilla Veritas Capital -pääomasijoitusyhtiölle (Kinsey 2006, 99; Ortiz 2007b, 66).

<sup>18</sup> Pacific Architects and Engineers on perustettu vuonna 1955 ja sen alkuperäinen lyhenne oli PA&E. Lockheed Martin osti yrityksen vuonna 2006 ja nimesi sen uudelleen PAE, a Lockheed Martin Companyksi.



toiminut Liberiassa jo aikaisemmin osana Länsi-Afrikan talousyhteisön rauhanturvaoperaatiota ja vastannut sen ilmatuesta ja logistiikasta sisällissodan aikana (Singer 2003, 11; Avant 2005a, 19; Lehnardt 2009, 207). Myös DynCorpilla on kokemusta rauhanturvaoperaatioista. Se toimi YK:n Itä-Timorin rauhanturvaoperaatiossa logistiikka-, kuljetus- ja viestintätehtävissä sekä vastasi Afrikan unionin joukkojen huollosta Darfurissa. Myös PAE toimi huoltotehtävissä Darfurissa ja se lähetti alueelle ihmisoikeustarkkailijoita Yhdysvaltain ulkoministeriön sopimuksella. (Singer 2003, 183; Leander & van Munster 2007, 207; Lehnardt 2009, 207.) Molemmat yritykset ovat kuitenkin siirtyneet yhä enemmän turvallisuussektorin uudistamiseen tarjoamalla valtioiden turvallisuusinstituutioille koulutusohjelmia, joko suoraan tai yleensä Yhdysvaltain tuella (Krahmann 2007, 94–95). DynCorpin sopimuksista 95 prosenttia on sen ja Yhdysvaltain eri ministeriöiden välisiä (Spearin 2008, 233). DynCorpista on tullut erityisesti Yhdysvaltain ulkoministeriön luottoyritys koulutusohjelmien toteuttajana (Singer 2003, 152). DynCorp vastasikin lähes yksin Yhdysvaltain panoksesta kansainväliseen siviilipoliisitoimintaan 1990-luvulla. Tämän vuoksi Yhdysvaltojen ei ole tarvinnut kehittää kansainväliseen siviilipoliisitoimintaan omaa kapasiteettia, mutta ulkoistaminen ei ole ollut täysin ongelmaton. Esimerkiksi Haitissa DynCorpin tarjoamia koulutusohjelmia on syytetty heikktasoisiksi, ja niistä on katsottu puuttuvan pitkän tähtäimen tavoitteet. (Avant 2005a, 127.) Bosnian sodan jälleenrakennusvaiheessa 1990-luvulla DynCorp sotkeutui myös ensimmäiseen näkyvistä turvallisuuden yksityistämiseen liittyvistä skandaaleista, kun yrityksen Bosniassa toimineet työntekijät<sup>19</sup> pyörittivät alueella prostituutiorengasta. Tämän skandaalin johdosta Yhdysvalloissa säädettiin ns. MEJA<sup>20</sup>-asetus, jonka mukaan puolustusministeriön kanssa sopimussuhteessa olevat rikoksesta syytetyt henkilöt joutuvat Yhdysvaltain liittovaltion oikeuteen. (Ibid., 234; Kinsey 2008, 70.) Skandaalista huolimatta DynCorp vastasi poliisien rekrytoinnista Bosnian kansainväliseen poliisiosastoon ja Yhdysvallat palkkasi DynCorpin vielä uudelleen samalle alueelle vastaamaan Yhdysvaltain osuudesta Kosovon verifikaatiovaltuuskuntaan ennen sodan syttymistä (Singer 2003, 16; Kinsey 2006, 25; Lehnardt 2009, 208).

DynCorpin rooli on 2000-luvulla ja terrorismin vastaisen sodan aikana vain kasvanut. Yhtiö on vastannut Afganistanin presidentti Hamid Karzain turvallisuudesta,

---

<sup>19</sup>DynCorpilla oli toimintaa sekä Yhdysvaltain armeijan että YK:n kanssa (Avant 2005a, 234).

<sup>20</sup>*Military Extraterritorial Jurisdiction Act*. Asetus on hyvin rajallinen, koska se koskee vain puolustusministeriön alaisia sopimuksia eivätkä kolmansien maiden kansalaiset kuulu sen piiriin.

kouluttanut Irakin uutta poliisia ja sille on myönnetty arvokas armeijan LOGCAP-sopimus, mikä kuvaa yrityksen kykyä suorittaa alihankkijoiden välityksellä kaikkia turvallisuuden yksityistämisen tehtäviä logistiikasta ja konsultoinnista aina vaativiin kohteen suojauksiin (Singer 2003, 146; Avant 2005a, 20–21; Ortiz 2007b, 66). DynCorpin yrityshistorian kautta onkin mahdollista nähdä, miten vaikeaa yrityksiä on lokeroida yhteen luokkaan niiden tarjoamien palveluiden perusteella. Liberian tapauksessa DynCorp ja PAE sijoittuisivat Singerin, Avantin ja Kinseyn luokittelujen perusteella sekä sotilaskonsultointiyritysten että sotilastukiyritysten luokkaan, koska Liberiassa ne kouluttivat sotilaita sekä vastasivat armeijan uusien tukikohtien rakentamisesta ja huollosta. Tilanne ei ole kuitenkaan käsitteen määrittelyn kannalta edes näin yksinkertainen, kun tarkastellaan sotilaspalvelujen ja turvallisuuspalvelujen määrittelyn perusteita.

### **3.1.2 Sotilaspalvelu (PMC), turvallisuuspalvelu (PSC) vai sotilas- ja turvallisuuspalvelu (PMSC)**

Sotilas- ja turvallisuuspalveluiden tarkasta määritelmästä ei ole päästy tutkijoiden keskuudessa yhteisymmärrykseen, ja julkisessa keskustelussa kansainvälisten sotilas- ja turvallisuuspalvelujen määritelmä on hyvin lähellä perinteistä palkkasotilaan määritelmää. Systemaattisen määritelmän lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää yleisesti hyväksyttyä lyhyttä määritelmää sotilas- ja turvallisuuspalveluista kaupallisina yhtiöinä, jotka tarjoavat palveluita, joiden on ennen katsottu kuuluvan valtion tehtäviin (Ortiz 2007b, 56). Tämän määritelmän mukaan oleellisin ero yksityisen voimankäytön aikaisempiin muotoihin eli lähinnä palkkasotilaisiin on sotilas- ja turvallisuuspalveluiden kansainvälisen talouden vaatimuksiin sopeutunut toimintamalli ja organisaatorakenne (Singer 2003, 45–47; Ortiz 2007b, 60). Tämän määritelmän piiriin kuuluvat siis edelleen sekä sotilaspalvelut että turvallisuuspalvelut, ja se sijoittuu erilaisten määrittelyjen ääripäiden väliin. Ääripäitä edustavat tutkijat, joko puhuvat pelkästään turvallisuuspalveluista erotuksena 1990-luvun sotilaspalveluista (Avant 2005a, 30) tai vaihtoehtoisesti katsovat että sotilas- ja turvallisuuspalveluiden kohdalla tulisi edelleen puhua vain palkkasotilaista (Musah 2002, 913).

Sotilaspalvelut ovat mielestäni kuitenkin edelleen relevantti luokka kansainvälisellä tasolla, koska keihään tai pyramidin terävimmän kärjen tehtäviä on hyvin vaikea erottaa toisistaan. Konsultoinnin ja kouluttamisen kohdalla on vielä mahdollista tehdä erottelu poliisin ja armeijan välillä koulutuskohteen kautta, mutta esimerkiksi

kohteensuojauksen kohdalla erottelu on lähes mahdotonta. Yritysten jaottelu esimerkiksi sen mukaan, onko niiden kohteensuojaus aktiivista (sotilaspalvelu) vai passiivista (turvallisuuspalvelu), on mahdollista teorian tasolla, mutta ei käytännön toiminnan tasolla konfliktialueilla, joilla kansainväliset turvallisuuspalvelut yleensä toimivat (Ortiz 2007b, 60; Lehnardt 2007, 148). Esimerkiksi Irakissa useimmat yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden väärinkäytöstopaukset liittyivät siviiliuhreja vaatineisiin tilanteisiin, joissa kohdetta oli suojattu ennakoivasti tai aktiivisesti, vaikka yritys itse määritteli toimintansa passiiviseksi kohteensuojaukseksi (Human Rights First – raportti 2008, 6; Chesterman & Fisher 2009, 222). Neutraalimman turvallisuuspalvelun yleiskäsitteen käytön puolesta ovat kampanjoineet erityisesti yritykset itse ja niiden etuja ajavat järjestöt kuten *International Peace Operations Association* (IPOA). Yritykset haluavat erottua perinteisistä palkkasotilaista, mutta myös 1990-luvun sotilaspalveluista<sup>21</sup>. (Lehnardt 2009, 205–206.)

Sotilas- ja turvallisuuspalveluiden tarkan määrittelemisen vaikeutta selittää myös sotilas- ja turvallisuuspalvelujen sijoittuminen useiden osittain päällekkäisten talouden alojen risteyskohtaan (Ortiz 2007b, 67). Kuten nimenvaihdokset ja yrityskaupat osoittavat, myötäilevät kansainväliset turvallisuusmarkkinat hyvin joustavasti asiakkaiden kysyntää. Yritysten erikoistuminen on hyvin vähäistä, koska sopimusten suorittamiseen tarvittava osaaminen pystytään yleensä rekrytoimaan lyhyellä varoitusajalla, ja jos osaamista ei löydy itseltä ja sitä ei pystytä rekrytoimaan, niin se voidaan paikata alihankkijoilla tai tarvittaessa jopa yrityskauppojen kautta. (Mancini 2005, 57–58; Ortiz 2007b, 66–67.) Tämän tutkielman kannalta oleellisten yritysten DynCorpin ja PAE:n juuret ovat ilmailualassa sekä insinööri- ja rakennusalaissa, mutta ne ovat suorittaneet sopimuksia, joilla ei ole enää mitään yhteyttä alkuperäiseen toimialaan. Koska tarkoitukseni ei ole vertailla erilaisten yritysten vaikutuksia vaan yleisesti turvallisuuden yksityistämisen vaikutuksia niin käytän tässä tutkielmassa yhtä, kaikki yritykset kattavaa käsitettä ’yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut’.

### **3.2 Turvallisuus, laaja turvallisuus vai inhimillinen turvallisuus**

Kuten monet muut kansainvälisen politiikan käsitteet, myös turvallisuuden käsite on haastettu kylmän sodan päättymisen jälkeen. Perinteisellä kapealla valtion sisäistä ja

---

<sup>21</sup> IPOA:n brittiläisen vastineen British Association of Private Security Companiesin johtaja Andrew Bearparkin mielestä dogs of war -termi sopii entisiin palkkasotilaisiin, mutta nykyisiin yksityisiin turvallisuuspalveluihin soveltuu paremmin pussycats of peace -termi. The Economist 2.11.2006. <http://www.economist.com/node/8108435>. Sivulla käyty 18.2.2011.

ulkoista turvallisuutta korostavalla turvallisuuskäsitteellä on edelleen kannattajansa (Baldwin 1997), mutta turvallisuudesta puhuttaessa käytetään yhä useammin ns. laajaa turvallisuuskäsitettä. Kylmän sodan päättyessä esiin noussut laaja turvallisuuskäsite sisältää perinteisen sotilaallisen ulottuvuuden lisäksi myös yhteiskunnallisen, taloudellisen sekä ympäristöä ja kansalaisten hyvinvointia koskevat ulottuvuudet eli uhkat (Buzan 1991, 368–369). Laajassakin turvallisuuskäsitteessä on edelleen kyse valtion ja sen kansalaisten turvallisuudesta suhteessa erilaisiin uhkiin (Avant 2007, 145), mutta Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelman julkaisemassa vuoden 1994 Inhimillisen kehityksen raportissa turvallisuuskäsitettä haluttiin laajentaa edelleen ja alettiin puhua inhimillisestä turvallisuudesta. Inhimillisen turvallisuuden käsite tuo turvallisuuden yksilötasolle, mutta maailmanlaajuisesti. Inhimillinen turvallisuus tarkoittaa arjen tai perustarpeiden turvallisuutta, kuten ravintoa ja puhdasta vettä sekä ihmisoikeuksien toteutumista kansalaisuudesta tai valtiosta riippumatta. (Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma 1994, 22–23.) Vastuu turvallisuudesta on edelleen ensisijaisesti valtiolla, mutta kansainvälinen yhteisö on valmis tarvittaessa myös korvaamaan valtion, jos se ei pysty takaamaan kansalaistensa turvallisuutta. Inhimillinen turvallisuus yhdistetäänkin usein humanitäärisistä interventioista ja suojeluvastuusta käytyihin keskusteluihin, mutta tämän tutkielman kannalta oleellista on sen ja turvallisuussektorin uudistuksen käsitteellinen yhteys. Inhimillinen turvallisuus on ainakin teorian tasolla otettu turvallisuussektorin uudistusten tavoitteeksi. (Schroeder 2010, 8.) Turvallisuus nähdään kehityksen perustana eli kehitystä voi tapahtua vain, jos valtio tuntee rajansa turvatuiksi ja sen kansalaiset ovat vapaita pelosta ja väkivallasta rajojen sisäpuolella (Nathan 2007, 89). Kehityksen ja turvallisuuden yhdistäminen onkin oleellista turvallisuussektorin uudistuksen kannalta, mutta sitä ei nähdä täysin ongelmattomana, kuten ei myöskään yksityisen sektorin roolia uudistuksessa.

### **3.3 Turvallisuussektorin uudistus (SSR) ja globaali turvallisuuden hallinta**

*Security Sector Reform* -käsitteen (SSR) lanseerasi ensimmäisenä Ison-Britannian entinen kehitysyhteistyöministeri Clare Short vuonna 1998 pitämässään puheessa. Hänen ministerikaudellaan käsitteelle pyrittiin luomaan myös konkreettinen sisältö Ison-Britannian kehitysapupolitiikassa. Jo tätä ennen olivat Pohjoismaat ja Alankomaat ehdottaneet turvallisuussektorin kehittämisen yhdistämistä kehitysohjelmiin, mutta Clare Shortin kaudella Iso-Britannia myös käytännössä toteutti ehdotusten visioita. (Wulf 2004, 2; Kinsey 2006, 123; Malan 2008a, 4.) Yksinkertaisimmillaan

turvallisuussektorin uudistaminen tarkoittaa valtion turvallisuusinstituutioiden uudistusta sekä inhimillisen että valtion turvallisuuden kehittämiseksi (Bryden & Hänggi 2005, 24). Laajemman määritelmän käsitteelle antaa OECD:n kehitysapukomitea, joka määrittelee turvallisuussektorin uudistuksen pyrkimykseksi ohjata ja käyttää koko turvallisuusjärjestelmää demokraattisten normien ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti mahdollistaen näin toimivamman turvallisuusarkkitehtuurin (OECD 2007, 21–23). Turvallisuus ja rauha nähdään jakamattomina julkishyödykkeinä, joten oleellista on kehittää samalla myös turvallisuusinstituutioiden demokraattista siviilikontrollia, jotta uudistuksen hyödyt jakautuvat tasaisesti kaikille. Valtion turvallisuudesta ja inhimillisestä turvallisuudesta muodostuu turvallisuussektorin uudistamisen kaksi käytännön tason päätavoitetta: turvallisuusinstituutioiden tehokkuuden parantaminen ja niiden siviilivalvonnan kehittäminen. (Bryden & Hänggi 2005, 27.) Näin pyritään saavuttamaan uudistuksen lopputulos; kehityksen mahdollistava turvallisuustilanne. Turvallisuus ja kehitys nähdään toisistaan riippuvaisina ja toisiaan vahvistavina. Erityisesti konfliktin jälkeisessä tilanteessa valtion kyky taata kansalaistensa turvallisuus ja oikeudet nähdään edellytyksenä taloudelliselle kasvulle ja yhteiskunnalliselle kehitykselle (Mancini 2005, 13).

Valtio voi toteuttaa turvallisuussektorin uudistuksen itsenäisesti ilman ulkopuolista rahoitusta tai osaamista, mutta useammin kyseessä on uudistus, jossa toiset valtiot tai erilaiset kansainväliset toimijat avustavat uudistuksen kohdevaltiota sekä uudistuksen rahoituksessa että toteuttamisessa (Bryden & Hänggi 2005, 29). Konfliktin jälkeisessä tilanteessa rahoittajavaltioiden rooli korostuu, ja englanninkielinen *reform*-sana kuvaa suomenkielistä vastinettaan heikommin uudistusprosessia, jossa turvallisuussektori luodaan käytännössä uudelleen (Krahmann 2007, 96). Tämän tutkielman tapaustutkimukset kuuluvat juuri tähän ryhmään, koska sekä Sierra Leonessa että Liberiassa turvallisuussektori rakennettiin konfliktin jälkeisessä tilanteessa lähes täysin uudelleen.

Uudistusten keskeisimpiä kohteita ovat puolustus-, poliisi-, oikeus- ja rajavaltontasektorit, mutta uudistusohjelmassa ei tule keskittyä pelkästään perinteisiin turvallisuusinstituutioihin ja niiden tehokkuuden lisäämiseen vaan myös niitä valvoviin instituutioihin legitimitetin ja vastuullisuuden lisäämiseksi (Hänggi & Scherrer 2007, 4). Sotilasapuohjelmia ja kehitysapuohjelmia on ollut läpi historian ja on edelleen, mutta turvallisuussektorin uudistuksen tavoitteet eroavat ainakin teorian tasolla

molemmista. Kylmä sota oli kulta-aikaa sotilasapuohjelmille, joissa keskityttiin vain tehostamaan turvallisuusinstituutioita eikä kiinnitetty huomiota turvallisuussektorin valvonnan kehittämiseen. Ohjelmien taustalla niin idässä kuin lännessä olivat poliittiset ja ideologiset syyt, ja tarkoituksena oli vahvistaa kohdevaltion armeijaa ja lisätä näin rahoittajavaltion vaikutusvaltaa. (Kinsey 2007, 92–93.) 1990-luvun alussa taas korostettiin taloudellisen ja sosiaalisen jälleenrakennuksen merkitystä konfliktin jälkeisessä tilanteessa ja poliittisesti arat kysymykset valtion turvallisuusinstituutioiden kehittämisestä sivuutettiin (Hänggi 2005, 13). Turvallisuussektorin uudistamisessa pyritään yhdistämään sekä turvallisuus että kehitys. Uudistuksen tulee tehostaa turvallisuuden jakamista, mutta myös sen siviilivalvontaa, jottei inhimillistä turvallisuutta uhrata tehokkuuden nimissä. (Ball 2004, 2; Wulf 2004 1–3; Hänggi 2005, 4.) Turvallisuussektorin operationaalinen tehokkuus ilman siviilivalvontaa on johtanut liian usein kansalaisten turvallisuustilanteen heikentymiseen, kun turvallisuuskoneistoista on kehittynyt sorron välineitä (Ebo 2005, 3). Tämä pelko on myös selkeästi säilynyt turvallisuussektorin uudistuksesta käydyssä keskustelussa.

Turvallisuussektorin uudistus on osa laajempaa paradigman muutosta konfliktin jälkeisessä rauhanprosessissa, jossa korostetaan hyvän hallinnon ja erityisesti turvallisuussektorin hyvän hallinnon merkitystä (Hänggi & Scherrer 2007, 5). YK:n turvallisuusneuvosto korostikin vuoden 2005 heinäkuussa antamassaan tiedonannossa, että turvallisuussektorin uudistus on oleellinen osa konfliktin jälkeistä vakauttamisprosessia ja se linkittyy oikeusvaltioperiaatteiden edistämiseen, menneisyydenhallintaan sekä aseistariisunta-, demobilisaatio- ja yhteiskuntaan integroititoiniin (DDR<sup>22</sup>) (Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto 2005). Turvallisuussektorin uudistus onkin näitten päällekkäisten toimintojen risteyskohta, jossa toimimattomasta turvallisuussektorista uudistetaan toimiva. Uudistuksessa tulee painottaa demokraattisen hallinnon periaatteita, mutta hyvän hallinnon periaatteet eivät itsessään kuitenkaan takaa turvallisuutta, vaan sen lisäksi turvallisuusinstituutioiden tehokkuutta tulee kehittää, jotta ne pystyvät suorittamaan niille kuuluvat tehtävät asianmukaisesti. (Bryden & Hänggi 2005, 27.) Demokraattisen hallinnon ja tehokkuuden lisäksi myös konfliktin perintö tulee käsitellä. Tähän menneisyydenhallintaan kuuluu aluksi erityisesti entisten taistelijoiden riisuminen aseista, demobilisaatio ja integrointi siviiliyhteiskuntaan. Nämä tehtävät kuuluvat yleensä konfliktin jälkeisessä tilanteessa rauhanturvaoperaation piiriin. (Ball 2004, 3.)

---

<sup>22</sup> *Disarmament, demobilization and reintegration.*

Menneisyydenhallinnassa voidaan vasta turvallisuuden perusteiden luomisen jälkeen siirtyä sotarikosoikeudenkäynteihin. Siinä vaiheessa ei ole kuitenkaan enää kyse turvallisuussektorin uudistamisesta. Turvallisuussektorin uudistus sijoittuu siis yleensä ajallisesti DDR-toiminnan ja menneisyyden hallinnan väliin konfliktin jälkeisessä tilanteessa, ja juuri tähän osaan yksityisellä sektorilla on nähty mahdollisuus osallistua (Kinsey 2006, 51; Krahmann 2007, 97–98).

Näitä kaikkia yhdistäväksi lähestymistavaksi on ehdotettu globaalia turvallisuuden hallintaa (*Security Governance*), jonka juuret löytyvät vakiintuneesta globaalin hallinnan käsitteestä<sup>23</sup>. Globaalin hallinnan piirteitä ovat hierarkioiden puuttuminen ja useiden erilaisten valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden päällekkäisyys paikallis-, valtio- ja kansainvälisellä tasolla. (Hänggi 2005, 14–15.) Nykyisten uusien sotien ja uhkien torjumisen on katsottu vaativan juuri tällaista erilaisten valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden vahvuuksien yhdistämisen kautta saatavaa erikoistumista (Rosén 2008, 80). Tätä kuvaa hyvin Mandelin turvallisuuden yksityistämisen laajan määritelmän mukainen kehitys, jossa kansainväliseen turvallisuuteen vaikuttavien toimijoiden määrä on moninkertaistunut. Tämän seurauksena kansainvälistä turvallisuutta kuvaa yhä enemmän julkisen ja yksityisen yhteistyö sekä vastakkaisuus ja hierarkioiden sijaan verkostojen kautta tapahtuva koordinointi. Globaali turvallisuuden hallinta on turvallisuuden yksityistämisen toimijoiden tuottaman turvallisuuden kontrollointia ja hallinnointia, sekä näiden suhteuttamista perinteiseen valtiokeskeiseen turvallisuuteen ja weberiläiseen väkivallan monopoliin, joka on edelleen hallitseva piirre kansainvälisen politiikantutkimuksen teorioissa. (Bryden 2006, 3–4; Abrahamsen & Williams 2007, 237–238). Globaalin turvallisuuden hallinnan akateemiset puolestapuhijat<sup>24</sup> pyrkivät kehittämään käsitteestä käytännön työkalua, mutta käsitteenäkin se on vielä varhaisessa kehitysvaiheessa. (Caparini 2006, 264.) Tämän takia globaalin turvallisuuden hallintaa käytetään usein lähes synonyymina vakiintuneemmalle turvallisuussektorin uudistamiselle (Schroeder 2010, 5), joka jo itsessään yhdistää turvallisuuspolitiikkaa, demokraattista hallintoa sekä kriisinhallintaa ja, mikä oleellista, siitä on myös käytännön kokemuksia. Turvallisuussektorin uudistamisessa korostetaan jo valmiiksi myös hallintoa yli hallitusten, eikä siinä keskitytä vain valtiollisiin toimijoihin vaan otetaan huomioon myös ei-valtiolliset

---

<sup>23</sup> Ks. esim. Rosenau & Czempiel 1992: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*.

<sup>24</sup> Erityisesti Geneven Asevoimien siviilivalvontaa tukeva keskus on pitänyt Security Governance -käsitettä esille kirjoituksissaan.

toimijat. Turvallisuussektorin uudistus konfliktin jälkeisessä tilanteessa on siis pakostakin yhteydessä turvallisuuden yksityistämiseen ja pirstaleiseen voimankäytönmonopoliin. (Bryden 2006, 3–4.) Liberian turvallisuussektorin uudistus on mielenkiintoinen tapaus sen takia, että yleensä turvallisuuden yksityistämisen toimijat nähdään uudistuksen kohteina (Bryden & Hänggi 2005, 25–26), mutta Liberiassa yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut olivat uudistuksen toteuttajia.

### **3.3.1 Turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteet**

Turvallisuussektorin uudistamisen tärkeimmät periaatteet, jotka on myös yleisesti hyväksytty, ovat paikallinen omistajuus ja kokonaisvaltaisuus sekä paikallisen poliittisen ja kulttuurisen kontekstin huomioiminen (Hänggi & Scherrer 2007, 4–5). Paikallinen omistajuus tarkoittaa, että kohdemaan henkilöstön tulisi johtaa ja toteuttaa uudistukset, ja ulkomaisten roolina olisi tukea uudistusta. Kokonaisvaltaisuuden merkitys turvallisuussektorin uudistuksen kannalta on kaksiosainen. Ensinnäkin ennen erillisinä toteutetut poliisin, armeijan ja oikeuslaitoksen uudistukset yhdistetään ja toisaalta uudistuksen tehokkuusaspekti yhdistetään ja alistetaan valvonnalle eli demokraattisella hallinnolle. Kontekstin huomioiminen taas tarkoittaa, että turvallisuussektorin uudistaminen täytyy räätälöidä aina kohdevaltion tarpeiden mukaisesti ja paikalliset erityispiirteet huomioiden. (Bryden & Hänggi 2005, 27; Wilson 2006, 247; Kriisinhallintakeskus 2010, 8.) Paikallisten itse suorittama analysointi-, kuulemis- ja väittelyprosessi on katsottu hyödylliseksi keinoksi juurruttaa uudistukset ja kehittää demokraattisia työskentelytapoja, vaikka ratkaisut olisivat lopulta hyvin samanlaisia aikaisempiin turvallisuussektorin uudistuksiin verrattuna. Kyseessä on siis tasapainoilu paikallisen poliittisen kulttuurin huomioimisen ja kansainvälisten hyvien käytäntöjen välillä. (Bryden & Hänggi 2005, 29.)

Kontekstisidonnaisuus liittyy myös turvallisuussektorin uudistamista tarvitsevien valtioiden erilaisiin lähtökohtiin. Näitä ovat esimerkiksi konfliktin jälkeinen jälleenrakennus, itsenäistyminen, siirtyminen yksipuoluejärjestelmästä monipuoluejärjestelmään, julkisen sektorin korruptio, laittomuus, turvallisuussektorin rooli esimerkiksi sisällissodassa ja sen jälkeisen rauhanprosessin estäminen sekä turvallisuussektorin puutteellinen siviilivalvonta ja hallinnointi (Wulf 2004, 2). Konfliktin jälkeisessä tilanteessa yleensä kaikki nämä lähtökohdat täyttyvät. Tämän takia juuri paikallinen omistajuus ja konteksti ovat uudistuksen onnistumisen kannalta oleellisia. Tasapainon löytäminen ulkopuolisen ohjauksen ja paikallisen omistajuuden



välillä turvallisuussektorin uudistuksessa onkin haastavaa, koska nämä ovat tavallaan toisilleen ristiriitaisia tavoitteita. (Bryden & Hänggi 2005, 29.)

Rahoittajavaltion roolia ei voidakaan vähätellä, koska turvallisuussektorin uudistaminen erityisesti konfliktin jälkeisessä tilanteessa on johtovaltio vetoista. Rahoittajavaltio saattaa asettaa muun jälleenrakennusavun edellytykseksi turvallisuussektorin uudistuksen. (Wulf 2004, 4; Fayemi 2005, 191.) Vaarana on, että paikallinen omistajuus jää usein vain teorian tasolle ja uudistuksesta tulee yksisuuntainen prosessi, jossa johtovaltio määrittelee tavoitteet ja suoritustavat ja on vahvasti mukana myös käytännön toteutuksessa (Mancini 2005, 78). Tämä ongelma ei kuulu vain konfliktin jälkeiseen turvallisuussektorin uudistukseen, vaan esimerkiksi Euroopan unioni on itälaajentumisen jälkeen panostanut merkittävästi ulkorajojensa valvonnan kehittämiseen, mutta turvallisuussektorin muut osat on jätetty uudistuksen kohdevaltioissa monelta osin huomiotta (Caparini 2004, 8). Ei siis ole ihme että turvallisuussektorin uudistuksen periaatteet eivät konfliktin jälkeisessä tilanteessa täysin toteudu, kun Euroopan unionin sisällä on ongelmia toteuttaa turvallisuussektorin uudistus. Konfliktin jälkeisessä tilanteessa johtovaltion rooli on merkittävä ja jopa joissain tapauksissa turvallisuussektorin uudistuksen periaatteiden vastainen. Turvallisuussektorin uudistamisen kannalta ei riitä, että kohdemaassa tavoitellaan tiettyjen vaiheiden toteutumista, vaan myös johtovaltion tulee hyväksyä turvallisuussektorin uudistuksen periaatteet eikä vain tavoitella tiettyjä itselleen hyödyllisiä tuloksia (Wulf 2004, 9). Turvallisuuden yksityistäminen monimutkaistaa tilannetta entisestään, kun kohdevaltion ja rahoittajavaltion lisäksi myös yksityisen sektorin tulisi omaksua turvallisuussektorin uudistamisen periaatteet.

### **3.3.2 Turvallisuuden yksityistäminen ja turvallisuussektorin uudistus**

Turvallisuussektorin uudistaminen sijoittuu sotilas- ja kehitysavun sekä rauhanturvatoiminnan risteyskohtaan. Ei siis ole ihme, että yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut ovat nähneet taloudellisia mahdollisuuksia uudistusten toteuttajina. (Kinsey 2006, 51; Krahmann 2007, 94–95). Yritysten juuret ovat sotilasavussa, ja ne toimivat konfliktialueilla jo nyt monien avustusrakenteiden tarvitsemassa turvallisuus- ja logistiikkatehtävissä (Spearin 2006, 235). Nykyisten logistiikkatehtävien lisäksi yritykset ovat aktiivisesti ajaneet itselleen merkittävämpää roolia myös rauhanturvaoperaatioissa (Leander & van Munster 2007, 202).

Turvallisuuden yksityistämisellä on kaksijakoinen rooli turvallisuussektorin uudistuksessa. Ensinnäkin konfliktin jälkeisessä tilanteessa on usein yksityisiä paikallisia aseistautuneita ryhmittymiä, jotka halutaan kontrolliin (Krahmann 2007, 96–97). Tämä tarkoittaa alhaalta ylöspäin suuntautuvan turvallisuuden yksityistämisen kontrollointia, jota ei tule sellaisenaan yhdistää länsimaissa käytävään yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden sääntelyä koskevaan keskusteluun (Krahmann 2006, 189–206). Toiseksi yksityinen sektori eli turvallisuuden yksityistämisen jatkumon markkinapää tarjoaa sekä rahoittajavaltiolle että uudistusten kohdevaltiolle uudistuksiin liittyvää koulutusta ja konsultointia (Wilson 2006, 247; Krahmann 2007, 94–95). Turvallisuussektorin uudistaminen ja turvallisuuden yksityistäminen rahoittajavaltion kautta ylhäältä alaspäin -prosessina yhdistää konfliktin jälkeisen tilanteen turvallisuuden yksityistämisen länsimaissa käytyyn keskusteluun yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden sääntelystä, jossa kannat jakautuvat kieltämisen ja hyödyntämisen välillä. Lopulta taustalla on aina kysymys siitä, miten pitkälle valtio voi ulkoistaa tehtäviään yksityisille voittoja tavoitteleville yrityksille. Ylhäältä alaspäin suuntautuva turvallisuuden yksityistäminen nähdään siis joko mahdollisuutena tai uhkana turvallisuussektorin uudistamisessa. Tämä tutkielma keskittyy juuri tähän jälkimmäiseen, ylhäältä alaspäin suuntautuvaan turvallisuuden yksityistämiseen konfliktin jälkeisessä turvallisuussektorin uudistuksessa.

Puhuttaessa yksityisen sektorin panoksesta turvallisuussektorin uudistamiseen täytyy huomioida, että yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut eivät ole ainoita yksityisiä toimijoita, vaan myös tutkijat, kansalaisjärjestöt ja konsulttiyhtiöt toimivat samoilla markkinoilla. Nämä toimijat itse asiassa hallitsevat turvallisuussektorin uudistusmarkkinoita, mutta näiden toimijoiden roolia harvemmin kyseenalaistetaan. (Wilson 2006, 249–250.) Esimerkiksi julkishallinnon uudistamiseen keskittynyt *Atos Consulting* -yritys on vastannut suurelta osin Ison-Britannian osuudesta Jamaikan ja Balkanin maiden turvallisuussektorin uudistuksissa (Kinsey 2006, 125). Yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden roolin on toivottu rajoittuvan koulutusohjelmien järjestämiseen paikallisille turvallisuusinstituutioille, kun taas julkishallinnon konsultointiin keskittyneet yritykset suorittaisivat suurimman osan turvallisuussektorin uudistamisesta (ibid., 126). On myös esitetty, että turvallisuussektorin uudistuksen ulkoistaminen yksityiselle sektorille tulisi erottaa turvallisuuden yksityistämisestä (Mancini 2005, 40). Onkin totta, että turvallisuussektorin uudistus ja turvallisuuden yksityistäminen ovat erillisiä ilmiöitä, mutta tässä tutkielmassa niitä on mahdotonta

erottaa, koska erityisesti DynCorp on merkittävä osa kansainvälisen turvallisuuden yksityistämisen ilmiötä. Se, että yritysten työntekijät eivät tietyssä tapauksessa toimi aktiivisesti turvallisuuden jakamisessa, ei tarkoita, että yhteys turvallisuuden yksityistämisen ilmiöön katkeaa. Arvioitaessa yksityisten toimijoiden mahdollisia rooleja turvallisuussektorin uudistuksessa jatkossa on oleellista huomata, että ainoastaan yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut pystyvät itsenäisesti suorittamaan sekä strategisen tason suunnittelua että käytännön tason koulutustoimintaa. Sen sijaan niiltä katsotaan puuttuvan kyky yhdistää uudistukseen demokraattisen hallinnon tavoitteita (Krahmann 2007, 98).

Irakista on tullut monessa mielessä tapaus, jonka kautta yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden toimintaa arvioidaan kokonaisuudessaan, mutta myös turvallisuussektorin uudistuksen osalta. Tämän tutkielman yrityksistä DynCorp voitti Irakissa vuoden 2003 huhtikuussa käydyt tarjouskilpailut maan uusien poliisivoimien kouluttamisesta sekä oikeus- ja vankeinhoitojärjestelmän kehittämisestä. (Avant 2005a, 20–21; Kinsey 2006, 56.) Irakin uusia poliisivoimia kouluttamaan lähti 1000 DynCorpin työntekijää, joiden tehtävänä oli kouluttaa, avustaa ja mentoroida niin käytännön työssä kuin poliisikouluissa. Vuodeksi solmittu alkuperäinen 50 miljoonan dollarin sopimus DynCorpin ja Yhdysvaltain ulkoministeriön välillä uusittiin ensimmäisen vuoden jälkeen, ja se on osa sitä kasvanutta ainakin 2,5 miljardin dollarin rahavirtaa, jonka kohtalosta on Irakin jälleenrakennukseen keskittyneen tilintarkastuksen mukaan ollut epäselvyyksiä. (Spearin 2008, 225; Irakin jälleenrakennuksen erikoistilintarkastus 2009.) Irakia pidetäänkin osoituksena siitä, että yksityisiä sotilas- ja turvallisuuspalveluita ei tulisi käyttää turvallisuussektorin uudistuksessa. Koulutetut joukot pärjäsivät heikosti kapinallisia vastaan ja karkuruus oli yleistä. On jopa väitetty, että kyseessä ei ollut edes heikko koulutus vaan yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut eivät edes yrittäneet kouluttaa joukkoja (Spearin 2008, 227).

Irakin kohdalla tulee kuitenkin ottaa huomioon konteksti, jossa turvallisuussektoria pyrittiin uudistamaan. Väkivaltaisuuksien kiihtyessä lyhyen koulutusohjelman läpi käyneet huonosti varustetut kokelaat saivat vastaansa hyvin varustettuja kapinallisia ja rikollisia. Kun Yhdysvaltojen on vielä väitetty tarkoituksellisesti väheksyneen aluksi kapinallisten määrää, joutuivat Irakin uudet turvallisuuselimet ja yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden koulutusohjelmat huonoon valoon. (Spearin 2008, 227–230.) Tämän käytännön tehottomuuden lisäksi Irakin kohdalla tulee huomioida konteksti

myös arvioitaessa turvallisuussektorin uudistamisen toista päätavoitetta eli valvonnan ja tiettyjen normatiivisten periaatteiden vahvistamista. Heikentynyt turvallisuustilanne korosti koulutuksessa määrää laadun kustannuksella, ja heikko suorituskky nosti tehokkuuden valvonnan kehittämisen edelle. Kontekstista huolimatta Irakin turvallisuusinstituutioiden kehitys tulee vaikuttamaan siihen, miten yksityisiin sotilas- ja turvallisuuspalveluihin jatkossa suhtaudutaan turvallisuussektorin uudistuksen toteuttajina. Epäilyt hukatuista varoista ja vaikeudet siirtää vastuuta maan turvallisuudesta Yhdysvaltojen joukoilta Irakin uusille turvallisuusinstituutioille viittaa siihen, että tehokkuus ja valvonta eivät ole kehittyneet toivotusti. Jos DynCorpin ja muiden yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden kouluttamat turvallisuusinstituutiot vielä tulevaisuudessa muuttuvat sorron välineiksi ja rikkovat ihmisoikeuksia, voidaan yrityksiä syyttää myös inhimillisen turvallisuuden unohtamisesta. Irakin tapaus on monessa suhteessa erityinen, koska täysin uudet instituutiot pyrittiin kouluttamaan tilanteessa, jossa konflikti oli vielä käynnissä ja kiihtymässä. (Ibid., 231–233.)

Irakin kehitys tulee varmasti olemaan sotilas- ja turvallisuuspalvelujen suorittaman turvallisuussektorin uudistuksen käyntikortti tulevaisuudessa niin hyvässä kuin pahassa. Pelkästään Irakin tapauksesta vedetyt johtopäätökset turvallisuussektorin uudistuksen suhteen ovat ainakin osittain virheellisiä. Ensinnäkin uudistus suoritettiin tilanteessa, jossa maa kävi sisällissotaa tai oli ainakin hyvin lähellä sitä. Toiseksi on kyseenalaista, pyrkikö Yhdysvallat heikentyneessä turvallisuustilanteessa turvallisuussektorin uudistamiseen, kuten se tässä tutkielmassa on määritelty, vai oliko tärkeintä vain turvallisuusjoukkojen tehokkuus. (Spearin 2008, 228–230.) Mielestäni onkin syytä arvioida yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden suorittamaa turvallisuussektorin uudistusta myös konfliktin jälkeisessä tilanteessa, jossa uudistuksen perusteet ovat olemassa edes hieman paremmin kuin Irakissa. Tähän tarkoitukseen Liberian turvallisuussektorin uudistus soveltuu hyvin, ja Sierra Leonen vastaava uudistus toimii hyvänä vertailukohteena. Liberian tapausta analysoin lisäksi aikaisemmista tutkimuksissa esiin nostettujen yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalvelujen mahdollisten etujen ja ongelmien kautta.

### **3.3.3 Turvallisuuden yksityistämisen edut turvallisuussektorin uudistuksen kannalta**

Yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalvelujen etuina rahoittajavaltioille ja erityisesti Yhdysvalloille on nähty niiden joustavuus ja edullisuus (Avant 2005b, 271). Edullisuus- ja joustavuusargumentti ei koske pelkästään turvallisuussektorin uudistusta vaan se liitetään yleisesti yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden toimintaan. Esimerkiksi Yhdysvaltojen päätös tukea Kolumbiaa sen huumeiden vastaisessa sodassa oli poliittisesti helpompi tehdä, kun alueelle voitiin lähettää sotilaiden lisäksi myös yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden henkilöstöä (Singer 2003, 206–209). Yksityisen sektorin tarjoama joustavuus ja edullisuus mainitaan niiden käytön eduiksi, mutta nämä edut voidaan yhtä helposti myös kiistää tai tulkita jopa ongelmiksi (Avant 2005b, 271). Sotilas- ja turvallisuuspalveluiden edullisuus suhteessa vastaavaan julkisen sektorin toimintaan perustuukin usein yleiselle arviolle yksityisen sektorin tehokkuudesta suhteessa julkiseen sektoriin (Mancini 2005, 20; Chesterman & Fisher 2009, 224). Empiirisiä todisteita, jotka tukisivat sotilas- ja turvallisuuspalveluiden edullisuutta ei juurikaan ole esitetty, kuten ei myöskään todisteita edullisuusväitettä vastaan (Mandel 2002, 130; International Crisis Group 2009, 33). Edullisuusväitettä on lähes mahdotonta todistaa, koska sopimukset ovat usein salaisia ja näkyväkin rahoitus jakautuu usein pieniksi puroiksi, joita on vaikea seurata. Edullisuus- tai talousargumenttien suhteen tutkijat varmasti jatkossakin jakautuvat kahteen pääryhmään, joista ensimmäinen uskoo yksityisen sektorin ylivoimaisuuteen ja toinen vastustaa voittoa tavoittelevien yritysten ja turvallisuuden julkishyödykkeen yhdistämistä. (Mancini 2005, 20).

Turvallisuuden yksityistämisen koko ilmiön kannalta joustavuus tarkoittaa kykyä vastata nopeasti uusiin uhkiin ilman poliittista kädenvääntöä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Esimerkiksi EO:n on väitetty tarjoutuneen ennen Ruandan kansanmurhaa suorittamaan intervention maahan ja vastaavasti Blackwater oli halukas samaan Darfurissa. Joustavuusargumentin perustelussa rinnastuu siis valtioiden haluttomuus ja vastavuoroisesti yksityisen sektorin halukkuus kantaa vastuuta. (Singer 2003, 185; Leander & van Munster 2007, 206). Humanitaarinen interventio on luonnollisesti ääritapaus, mutta yritysten käyttöä tukeva argumentointi perustuu samalle oletukselle valtion haluttomuudesta tai tarkemmin julkisen sektorin resurssien rajallisuudesta myös turvallisuussektorin uudistuksesta puhuttaessa (Krahmann 2007, 98–99).

Yksityisissä sotilas- ja turvallisuuspalveluissa nähdään joustavampi ja ainakin poliittisesti edullisempi ratkaisu tilanteissa, joissa valtion kansallinen turvallisuus ei ole suoraan uhattuna (Björk & Jones 2005, 784; Wilson 2006, 248). Esimerkiksi jo aikaisemmin mainitussa Kolumbian tapauksessa Yhdysvaltain kongressin sotilaiden määrälle asettamat rajoitukset pystyttiin kiertämään yksityisten toimijoiden käytöllä (Singer 2003, 206–207). Yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden käyttö onkin kannasta riippuen joko hienovarainen tai epäilyttävä tapa toimia ja antaa poliittinen tuki kohdevaltion johdolle tilanteissa, joissa aktiivipalveluksessa olevien sotilaiden käyttö vaatisi paljon byrokraattista sekä poliittista kädenvääntöä rahoittajavaltiossa (Mancini 2005, 46; Krahmann 2007, 98–99). Tällä hetkellä nämä kysymykset koskevat lähinnä Yhdysvaltoja, mutta myös siellä sotilas- ja turvallisuuspalveluiden asema on muuttunut. Joustavuusetu perustuu lopulta haluttomuuteen lähettää sotilaita vaarallisiin tilanteisiin eli tappioiden sietokykyyn, jota voidaan kiertää yksityisillä sotilas- ja turvallisuuspalveluilla (Singer 2003, 58). Yhdysvalloissa tämä ”etu” on alkanut hämärtyä, koska yritykset nähdään yhä enemmän osana Yhdysvaltain valtion toimintaa (Isenberg 2007, 85; Spearin 2008, 233). Vaarana on, että yritykset pyrkivät parantamaan joustavuusetuaan jatkossa palkkaamalla yhä enemmän kolmansien maiden kansalaisia, kuten Irakissa on jo nähtävissä (Scahill 2007, 198–199). Demokraattinen kontrolli ulkopoliitikasta joka tapauksessa heikkenee, kun yrityksiä lähetetään sotilaiden tilalle, olivatpa niiden työntekijät kotimaisia tai ulkomaisia (Singer 2003, 206; Avant 2005a, 62 & 155).

Byrokratian kiertäminen on oleellista myös toisessa yritysten käyttöä puolustavassa joustavuusargumentissa, jossa vedotaan yritysten asiantuntemukseen. Ulkoistamisen kautta rahoittajavaltio pystyy hankkimaan laaja-alaista asiantuntemusta, jota kokonaisvaltainen turvallisuussektorin uudistus edellyttää. Yritykset pystyvät julkista sektoria nopeammin rekrytoimaan lyhyellä varoitusaajalla määräaikaisiin työsuhteisiin eri alojen asiantuntijoita, joilla on tarvittava kielitaito. Tämä tarkoittaa myös sitä, että yksittäiset ministeriöt pystyvät helpommin aloittamaan uudistuksia, joihin se ilman yrityksiä tarvitsisi useiden eri hallinnonalojen yhteistyötä. (Mancini 2005, 44–46; Krahmann 2007, 98.)

Perustelut yritysten käytölle Liberian tapauksessa kuvaavat yksityisiin sotilas- ja turvallisuuspalveluihin liitettyjä edullisuus- ja joustavuusetuja. Ilman puolustusministeriötä Yhdysvaltain ulkoministeriö ei olisi itsenäisesti pystynyt aloittamaan Liberian turvallisuussektorin uudistusta, mutta puolustusministeriön

resurssit oli venytetty äärimmilleen Irakin ja Afganistanin konfliktien takia, eikä se halunnut enää Liberian uudistuksen lisärasitetta. Yritykset mahdollistivat ulkoministeriöjohtoisen uudistuksen minimaalisin rasittein puolustusministeriölle ja asevoimille. (Krahmann 2007, 94-95; Ebo 2008, 150; McFate 2008, 646.) Tämä kuvaus Liberian tapauksesta, kuten kaikki turvallisuuden yksityistämisen mahdolliset edut, voidaan kuitenkin tulkita vain vallitsevan neoliberalistisen diskurssin tuotoksena, jossa taloustieteen termit ovat vallanneet myös turvallisuudesta käydyn keskustelun (Leander & van Munster 2007, 204). Edullisuus ja tehokkuus/joustavuus nähdään taloudellisesti hyvinä ominaisuuksina, joten ne yhdistetään suoraan yksityisen sektorin mahdollisiksi eduiksi myös turvallisuuden kannalta.

### **3.3.4 Turvallisuuden yksityistäminen ongelmana turvallisuussektorin uudistamisen kannalta**

Turvallisuuden yksityistämiseen liittyvä perustavaa laatua oleva ongelma on, voiko yksityinen yritys tarjota turvallisuuden kaltaisen julkishyödykkeen (Krahmann 2008), joka on turvallisuussektorin uudistuksen tavoite (Bryden & Hänggi 2005, 27). Tämä kysymys tarkentuu turvallisuussektorin uudistuksessa muotoon pystyykö yksityinen toimija ainakin osittaisen epätäydellisen informaation vallitessa luomaan tehokkaan instituution, joka on siviilivalvonnassa (International Crisis Group 2009, 31). Tätä tilannetta kutsutaan päämies-agentti-ongelmaksi, jossa päämies ei voi olla täysin varma agentin panoksesta. Epävarmuus ja asymmetrinen informaatio pakottavat päämiehen antamaan agentille vapauksia, mikä saattaa johtaa agentin etujen painottumiseen päämiehen alkuperäisten tavoitteiden sijaan. (Cockayne 2007, 197.) Tämä on yleinen ongelma turvallisuuden yksityistämisessä, mutta Liberian turvallisuussektorin uudistuksessa tilannetta vaikeuttaa entisestään se, että agenteilla eli DynCorpilla ja PAE:llä on kaksi päämiestä, Yhdysvallat rahoittajana ja Liberia kohteena (Krahmann 2007, 104). Yhden agentin ja usean päämiehen asetelmaan liittyy kolme erityistä ongelmaa. Ensinnäkin päämiesten tavoitteiden välille saattaa syntyä kilpailutilanne, jota agentti saattaa hyödyntää omien etujensa edistämiseksi, jolloin lopputulos voi olla kaukana molempien päämiesten tavoitteista. Toiseksi, vaikka päämiehet pääsisivät tavoitteiden suhteen yhteisymmärrykseen, tavoitteiden välittäminen agentille ja suoritusten valvonta maksaa. Erityisesti valvontakulujen suhteen tilanne kannustaa päämiehiä vapaamatkustamiseen, mikä saattaa johtaa agentin löysään valvontaan. Kolmas ongelma liittyy lopputulosten arviointiin ja palauttaa jälleen perustavaa laatua

olevaan kysymykseen eli siihen, pystyykö yksityinen toimija tuottamaan julkishyödykkeen varsinkin tilanteessa, jossa julkishyödykkeen arviointi on päämiehen kannalta haastavaa. (Cockayne 2007, 209.)

Turvallisuuden yksityistäminen vaikuttaa rahoittajavaltion ja kohdevaltion suhteeseen, mutta myös rahoittajan ja yrityksen sopimussuhde on haastava. Sopimus on tylppä instrumentti jo tavallisissakin ulkoistamistoimissa, kun esimerkiksi suuryritys haluaa konsulttiyhtiön avulla muuttaa ”yrityskulttuuriaan”, saati konfliktin jälkeisessä turvallisuussektorin uudistamisessa, jossa tavoitteiden määriteltävyys<sup>25</sup> ja niiden saavuttamisen mitattavuus<sup>26</sup> on erityisen haastavaa (Wilson 2006, 251–253). Onko edes mahdollista muotoilla sopimus, jossa otetaan huomioon muuttuva paikallinen konteksti ja poliittinen tilanne, sekä mitata uudistuksen tulokset? (Mancini 2005, 19.) Koska koulutustoiminta on suhteellisen helppo toteuttaa ja se antaa vaikutelman nopeasta muutoksesta sekä koulutettaville että paikallisille, se on kohdevaltion ja rahoittajavaltion – sekä Liberian tapauksessa myös yritysten – mielipuuhaa. Tämä saattaa johtaa siihen, että uudistus painottuu erityisesti sotilaiden ja poliisien peruskoulutukseen ja vaikeammin toteutettavia ja arvioitavia uudistuksia toteutetaan vähemmän. (Ibid., 78.) Uudistus, jossa keskitytään vain turvallisuusinstituutioiden modernisointiin ja kapasiteetin kehittämiseen, ei tarkoita turvallisuussektorin uudistamista, vaikka se sellaiseksi verhotaan (Caparini 2004, 3; Bryden & Hänggi 2005, 27). Yhdysvaltain strategiana on pitkään ollut tehokkuuden parantaminen strategisesti tärkeiksi katsomissaan valtioissa huomioimatta valvonta-aspektia (Avant 2005a, 122–123). Yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden katsotaankin sopivan paremmin juuri perinteiseen sotilasapuun, jossa korostetaan tehokkuutta uudistuksen mittarina ja keskitytään turvallisuusorganisaatioiden, mutta ei niiden valvonnan, uudistamiseen (Krahmann 2007, 101). Tämän vuoksi on epäilty, pystyvätkö yritykset ajamaan kokonaisvaltaista uudistusta eteenpäin ilman rahoittajavaltion selkeää ulkopoliittista signaalia pitkäjänteisestä sitoutumisesta kohdevaltion kehitykseen (Mandel 2002, 47).

Turvallisuussektorin uudistus konfliktin jälkeisessä tilanteessa on osa jälleenrakennusta ja pitkää prosessia, jossa konkreettisten tulosten saavuttaminen vie aikaa. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa rahoittajavaltio ei maksa lopputuloksista tai edes tuotoksista vaan panoksista eli esimerkiksi pidettyjen seminaarien määrästä (Wilson 2006, 251). Tämä mitattavuuden ongelma ei liity ainoastaan yksityisen sektorin rooliin

---

<sup>25</sup> Definability

<sup>26</sup> Observability



turvallisuussektorin uudistuksessa, vaan se on osa yleistä kritiikkiä uudistusprosessia kohtaan. Yleisesti hyväksytyt mittarit, kuten Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelman (UNDP) inhimillisen kehityksen raportti (HDR), jossa kuvataan pitkän tähtäimen muutosta, osoittavat Sierra Leonen kohdalla kymmenen vuoden aikana vain vähäistä muutosta, vaikka maan turvallisuussektorin uudistusta pidetään yleisesti onnistuneena. (Horn et al. 2006, 121-122; Wilson 2006, 250-251; YK:n kehitysohjelma 2010, 145.) Kehityksen ollessa uudistuksen lopullinen pitkän tähtäimen tavoite tulisi välissä pyrkiä mittaamaan myös välivaiheiden kehitystä (Wilson 2006, 251), jossa turvallisuussektorin uudistamisen kannalta oleelliset osa-alueet ovat tehokkuus ja valvonta. Tarkkojen mittarien puuttuessa on vaikea määritellä onnistunut turvallisuussektorin uudistus ja siis myös muotoilla sopimus, joka olisi rahoittajavaltiolle perusteltu, kohdevaltiolle hyödyllinen ja suorittajayritykselle taloudellisesti kannattava. Turvallisuussektorin uudistusta ei kuitenkaan tule nähdä pelkästään teknisenä ja epäpoliittisena ongelmana, jonka ratkaiseminen takaa aina toivotun lopputuloksen (Fayemi 2005, 201).

Tämä mittaamisen haaste liittyy kaikkeen kehitysyhteistyöhön, mutta esimerkiksi taloudellisen kehityksen suhteen on olemassa tietyt suhteellisen laajasti hyväksytyt mittarit, jotka perustuvat vuosikymmenten tieteelliselle tutkimukselle (Wilson 2006, 253). Turvallisuussektorin uudistamisessa yleisesti hyväksyttyä inhimillisen turvallisuuden mittaria ei esimerkiksi ole, ja tällöin kehityksen arviointi perustuu liikaa yksittäisiin tuloksiin, kuten koulutettujen määrään. Yksinkertaistaen rahoittaja seuraa toimistostaan yrityksen toimintaa kohdemaassa. Jos toiminnan arvioidaan epäonnistuneen, joudutaan pohtimaan seuraavia kysymyksiä: Pystyykö rahoittaja arvioimaan epäonnistumisen syitä? Johtuiko epäonnistuminen yrityksen toiminnasta vai esim. alueen poliittisen tilanteen muuttumisesta? Suoritusten toteutumisen arviointi voi vielä onnistua, mutta vaativampaa on arvioida suorituksen sisältöä. Siirtyykö tieto mentoroinnin kautta paikallisille, kun sopimuksia pystytään valvomaan vain suoritettujen tehtävien tasolla? Yritysten työntekijöiden saattaa olla helpompaa suorittaa nopeasti itse tehtäviä, kuin opettaa niitä paikallisille. (Ibid., 252-253.) Se, onko tämä kiusaus suurempi yksityisen kuin julkisen sektorin toimiessa turvallisuussektorin uudistuksen suorittajana, onkin oleellinen kysymys yksityisen sektorin roolia arvioitaessa. Tällaisia motivaatiotekijöitä en tässä tutkielmassa arvioi, mutta käsitelen turvallisuussektorin uudistuksen tulosten mitattavuuden ongelmaa seuraavissa metodi- ja analyysiosuudessa.

## 4. Metodi

### 4.1 Tapaustutkimus ja kontrolloitu vertailu

Käytän tutkimusmenetelmänä tapaustutkimusta, jonka käyttö on erittäin yleistä yhteiskuntatieteellisen laadullisen tutkimuksen piirissä. Tapaustutkimus ei ole selkeä metodi, vaan periaatteessa kaikki laadulliset tutkimukset voidaan nähdä tapaustutkimuksina (Eskola & Suoranta 1998, 66). Laadullisen tutkimuksen etuna pidetään sitä, että pientä määrää tapauksia voidaan tarkastella perusteellisemmin (ibid., 18). Turvallisuussektorin uudistus on varsin uusi ilmiö ja yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden käyttö uudistuksen toteuttajina konfliktin jälkeisessä tilanteessa harvinaista. Tutkimuksen kannalta relevanttien tapausten määrä siis ohjaa tämän tutkielman kohdalla laadullisen tutkimuksen menetelmiin (Alasuutari 1999, 38–39).

Tapaus voidaan määritellä tietyn ilmiöluokan yksiköksi. Ilmiöluokka viittaa tutkimuskohteeseen ja sen rajaukseen. Tutkimuskohteen tarkka raja onkin laadullisen tutkimuksen kannalta oleellista, koska laadullisen aineiston määrä on periaatteessa loputon (Eskola & Suoranta 1998, 65). Tutkittava ilmiö voi olla esimerkiksi vallankumous, taloudellinen järjestelmä tai diplomatia, joista kaikista ilmiöistä Kuuba voisi olla tapaus. Yleensä kuitenkin tutkitaan tiettyä historiallista tapahtumaa, ja sen tiettyä tarkasti määriteltyä piirrettä ja vasta tällöin voidaan puhua tapaustutkimuksesta. Esimerkiksi Kuuban ohjuskriisi on tietty historiallinen tapaus, jota on tutkittu ulkopoliitiikan ja diplomatian teorioiden kautta osoituksena sekä pelotteiden toimimattomuudesta että pakotediplomatiasta. Tutkimuskysymystä koskevat rajaukset vaikuttavat siihen, mikä aineisto on tutkimuskysymyksen kannalta perusteltu. (George & Bennett 2005, 17–18.) Tämän tutkielman kannalta oleellinen ilmiöiden luokka on konfliktin jälkeinen turvallisuussektorin uudistus ja sen tietty piirre eli yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden käyttö uudistuksen toteuttajina. Tapaukseksi rajautuu Liberian turvallisuussektorin uudistus, jota voisi tutkia sellaisenaan yksittäisenä tapauksena<sup>27</sup>, mutta yhä useammin tutkimuksissa vertaillaan useampia tapauksia, koska vertailun avulla tutkimustulosten yleistettävyyys paranee. Tapaustutkimusta käyttäneiden ja sen kehitystä seuranneiden tutkijoiden keskuudessa pidetään yleisesti hyväksyttynä,

---

<sup>27</sup> *Within-case* -analyysi

että vahvimmat johtopäätökset pystytään tekemään ainakin kahden tapauksen vertailusta.<sup>28</sup> (Eskola & Suoranta 1998, 66; George & Bennett 2005, 18.)

Vertailusta voidaan puhua tapaustutkimuksista erillisenä metodina, jolla pyritään vahvistamaan analyysin yleistettävyyttä. Sosiaalista maailmaa tutkittaessa ei voida tai edes haluta saavuttaa laboratoriossa saavutettavaa muuttujien kontrollia, eikä pienellä määrällä tapauksia pystytä vetämään tilastollisesti merkitseviä johtopäätöksiä (Alasuutari 1999, 34–38). Aron Lijphartin (1975, 164) kuvailemalla kontrolloidun vertailun strategialla tätä eroa voidaan kuitenkin kaventaa. Vertailevalla metodilla voidaan testata empiriaan perustuvia hypoteeseja muuttujien välisistä suhteista tilastollisten menetelmien logiikan mukaisesti, kun riippumattomien muuttujien varianssi maksimoidaan ja kontrollimuuttujien varianssi pyritään minimoimaan. Tutkimuksen kohteena tulee siis olla vähintään kaksi tarkasti määriteltyä ilmiötä edustavaa tapausta, jotka ovat toistensa kaltaisia yhtä piirrettä lukuun ottamatta. Ongelmana on, että tällaisten tapausten löytyminen on kansainvälisen politiikan tutkimuksen piirissä hyvin vaikeaa. (George & Bennett 2005, 151–152.)

Liberian ja Sierra Leonen konfliktien jälkeiset turvallisuussektorin uudistukset antavat hyvän mahdollisuuden käyttää tutkimusmenetelmänä kontrolloitua vertailua. Liberiaalla ja Sierra Leonella on luonnollisesti monelta osin erilainen historia, mutta monen turvallisuussektorin uudistukseen vaikuttavan muuttujan suhteen ne ovat hyvin samanlaisia eli muuttujat ovat arvoltaan vakioituja tai kontrolloituja. Maiden historiassa ja kehityksessä kohti sisällissotaa on hyvin paljon samoja piirteitä, kuten myös sisällissodassa itsessään ja sen päättymiseen johtaneissa tapahtumissa. Valtiot kuuluvat myös samaan Länsi-Afrikan alueelliseen turvallisuusjärjestelmään. Sodan aikana molempiin maihin lähetettiin Länsi-Afrikan talousyhteisön rauhanturvaajia ja yhteisö toimi myös rauhanvälittäjänä YK:n ohella. Sisällissodan päätyttyä molempiin maihin perustettiin YK:n rauhanturvaoperaatiot<sup>29</sup>, jotka olivat vahvuudeltaan siihen mennessä kaksi suurinta. Turvallisuussektorin uudistuksen osalta molemmissa valtioissa toivottiin rahoittaja- eli johtovaltion merkittävää panosta ja se saatiinkin, kun Sierra Leonessa johdon otti Iso-Britannia ja Liberiassa Yhdysvallat. (Fayemi 2005, 180–184; Ebo 2008, 148–150.) Yhdysvallat ja Iso-Britannia lähestyivät kuitenkin turvallisuussektorin uudistusta eri tavoin, ja tässä tullaan riippumattoman muuttujan merkittävään varianssiin eli julkisen ja yksityisen sektorin kautta suoritettuun turvallisuussektorin

---

<sup>28</sup> *Cross-case* -vertailu

<sup>29</sup> Sierra Leoneen UNAMSIL ja Liberiaan UNMIL

uudistukseen. Vertailua ei tässä tutkielmassa tehdä pelkästään tapaustutkimusten avulla, vaan erityisesti turvallisuussektorin uudistuksen kannalta oleellisten indikaattorien avulla.

Turvallisuuden yksityistäminen ja erityisesti sen rooli turvallisuussektorin uudistamisessa on suhteellisen uusi tutkimuskohde, mikä näkyy ilmiötä koskevan teoreettisen tutkimuksen vähäisyydessä. Olenkin pyrkinyt löytämään yleisesti turvallisuuden yksityistämistä ja turvallisuussektorin uudistusta käsittelevästä kirjallisuudesta teoreettisia käsityksiä yksityistämisen mahdollisista vaikutuksista turvallisuussektorin uudistukselle, vaikka niistä ei kuitenkaan muodostu systemaattista teoriaa. Teoreettiset käsitykset yksityistämisen eduista ja ongelmista ovat toimineet välineinä tämän tutkielman aineiston tulkinnassa (Eskola & Suoranta 1998, 84). Tapaustutkimusten aineisto koostuu lähinnä sekundaarilähteistä eli aikaisemmista tutkimuksista ja raporteista, mutta myös yhdestä primaarilähteestä eli Liberiassa palvelleen suomalaisen rauhanturvaajan kanssa käydystä sähköpostikirjeenvaihdosta. Sekundaarilähteiden ja erityisesti raporttien ongelmana on se, että ne ovat aina tietty tulkinta tapahtumista, mutta sama ongelma sisältyy itse asiassa kaikkiin laadullisen tutkimuksen aineistoihin (ibid., 139). Liberian kohdalla olen mielestäni tavoittanut yhden tulkinnan tapahtumista, koska uudistusta käsittelevästä aineistosta ei enää noussut tutkimusongelman kannalta uutta tietoa eli aineisto saavutti ns. saturaatiopisteen (ibid., 62–63). Sierra Leonen tapauksen kohdalla vastaavan aineiston saturaatiopisteen tavoittelu on tämän tutkielman tavoitteiden ulkopuolella. Sierra Leone toimii kontrollitapauksena onnistuneesta turvallisuussektorin uudistuksesta (Wilson 2006, 251). Tämän oletuksen haastaminen on aiheellista, mutta ei tämän tutkielman vaan jatkotutkimuksen kannalta.

Teorian ja aineiston puutteiden vuoksi olen katsonut tarpeelliseksi käyttää useampia metodeja tapausten analysoinnissa eli ns. menetelmätriangulaatiota, ettei tutkielman tuloksista tulisi vain aikaisempien tutkimusten näkökulman toistamista (Eskola & Suoranta 1998, 69–70). Tämän vuoksi käytän vertailussa kokoamiani perinteisen valtiokeskeisen turvallisuuden, inhimillisen turvallisuuden ja turvallisuuden hallinnan indikaattoreita, joilla mitaan uudistuksen tehokkuus- ja valvonta-aspekteja. Tapaustutkimusten ja indikaattorien yhteiskäyttö paikkaa molempien metodien heikkouksia. Tapaustutkimuksen avulla on mahdollista löytää tarkkoja yksityiskohtia liittyen teoreettisiin käsityksiin yksityistämisen eduista ja haitoista, mutta yleisestä kehityksestä ne eivät kerro paljoakaan. Indikaattorit taas kuvaavat yleistä kehitystä ja

näin mahdollistavat mittaamisen, mutta kehityksen syitä ne eivät valaise ilman tapausten tarkempaa analyysia.

## **4.2 Turvallisuussektorin uudistuksen kannalta oleelliset mittarit**

Turvallisuussektorin uudistuksesta on tullut merkittävä osa kansainvälisiä konfliktin jälkeisiä jälleenrakennusprojekteja, ja niihin on uhrattu merkittävästi resursseja. Ei olekaan ihme, että rahoittajavaltioissa on alettu myös toivoa merkkejä tuloksista. (Bryden & Hänggi 2005, 23 & Krahmann 2007, 94). Suhteessa panostuksiin on turvallisuussektorin uudistuksien tuloksista vähän systemaattista tietoa. Toisin kuin yleisen kehityksen kohdalla ei perinteisen valtiokeskeisen turvallisuuden, inhimillisen turvallisuuden tai turvallisuuden hallinnan kohdalla ole kehittynyt yhtä laajasti hyväksyttyjä mittareita. Ursula C. Schroeder (2010, 5) on pyrkinyt puuttumaan tähän mitattavuuden ongelmaan kartoittamalla turvallisuussektorin uudistuksen kannalta relevantteja indikaattoreita ja aineistoja.

Kansainväliset järjestöt ja erilaiset tutkimuslaitokset ovat kehittäneet suuren määrän erilaisia maailmanlaajuisia indikaattoreita ja indeksejä, jotka mittaavat ja seuraavat tietyn asian, esimerkiksi koulutustason, kehitystä. Niiden avulla voidaan seurata maakohtaista kehitystä tai tehdä vertailuja maiden välillä. Nämä tiedot voivat ohjata poliittista päätöksentekoa tai toimia eräänlaisina varoitus- tai ennustusjärjestelminä valtioiden tilannetta arvioitaessa. Mittaukset osoittavat kuitenkin vain yleisen suunnan, eikä niiden perusteella tule vetää lopullisia johtopäätöksiä ilman tarkempaa analyysia. (Schroeder 2010, 11–12.) Myöskään tässä tutkielmassa käytettyjen mittarien perusteella ei voida osoittaa tarkasti uudistusohjelman vaikutuksia, mutta uudistuksen tärkeimpien osa-alueiden kohdalla kehityksen suuntaa voidaan arvioida.

Indikaattori voidaan määritellä kvantitatiiviseksi tai kvalitatiiviseksi mittariksi, joka kostuu useista havainnoista, joiden avulla on mahdollista määrittää esimerkiksi valtion sijoittuminen eli sen tunnusluku tietyssä asiassa suhteessa muihin valtioihin. Yksittäinen tilastoluku ei ole indikaattori, vaan juuri sen suhteuttaminen muihin vastaaviin lukuihin tekee siitä indikaattorin. Indeksiksi taas koostuu useista indikaattoreista ja kuvaa yleensä jotain yhdelle indikaattorille liian monimutkaista ilmiötä, kuten hyvää hallintoa. Indeksiksi on siis yksinkertaistaen indikaattorien arvojen yhteistulos. Indeksien yksinkertaistava luonne on johtanut kritiikkiin niitä kohtaan. On kysytty, menettävätkö erilliset indikaattorit tarkkuutensa kun ne yhdistetään yhdeksi arvosanaksi. (Schroeder 2010, 12.) Tämän tutkielman kolme mittaria ovat teoriassa indeksejä, koska ne koostuvat

vähintään kahden indikaattorin arvojen tulosta ja kuvaavat yhdellä indikaattorilla vaikeasti mitattavia ja määriteltäviä perinteisen valtiokeskeisen turvallisuuden, inhimillisen turvallisuuden ja turvallisuuden hallinnan ilmiöitä. Koska osa käyttämistäni arvoista on jo valmiiksi indeksien arvoja, olen katsonut järkeväksi kutsua tämän tutkielman omia tunnuslukuja mittareiksi erotuksena virallisista indikaattoreista ja indekseistä, joihin omani pohjautuvat. Useiden indikaattorien tai indeksien kohdalla olen kääntänyt mitta-asteikon, jotta turvallisuuden positiivinen kehitys tarkoittaisi tunnusluvun kasvua. Näissä tapauksissa olen merkinnyt myös alkuperäisen arvon taulukkoihin 1–6.

Schroeder (2010) listaa 24 turvallisuussektorin kannalta oleellista indikaattoria, indeksiä tai aineistoa (Liite 2), joista ensimmäisen ryhmän hän määritteli mittaavan turvallisuuden jakamisen laatua. Tähän ryhmään kuului 14 oleellista indikaattoria ja indeksiä, jotka jakautuivat puoliksi perinteisen ja inhimillisen turvallisuuden välillä. Perinteisen valtiokeskeisen turvallisuuskäsitteen kannalta oleellisinta on valtion selviytyminen ja turvallisuus valtioista koostuvassa kansainvälisessä järjestelmässä. Tyypillisiä indikaattoreita perinteiselle turvallisuuskäsitykselle ovat konfliktiaineistot ja asevarusteluun käytetyt varat. (Ibid., 15–17.) Konflikteja käsitteleviä aineistoja löytyy useita, mutta tämän tutkielman ja useimpien turvallisuussektorin uudistamista käsittelevien tutkimusten kannalta niiden konfliktin määritelmä on liian suppea. Turvallisuussektorin uudistus tapahtuu yleensä konfliktin jälkeisessä tilanteessa, jossa epäjärjestys ja väkivalta ovat edelleen yleisiä, mutta konflikteja mittaavat aineistot eivät kuolonuhrien määrän vähennyttyä enää pidä konfliktia aktiivisena. Esimerkiksi Upsalan yliopiston ylläpitämässä konfliktiaineistossa Liberian ja Sierra Leonen kohdalla tutkittavan ajanjakson aikana vain yksi vuosi, 2003, rekisteröityi konfliktiksi. Tähän tutkimukseen soveltuukin paremmin Heidelbergin yliopiston konfliktibarometri (HIIK) (Liite 3), jossa huomioidaan myös ei-väkivaltaisia konflikteja viisiportaisella intensiteettiasteikolla, joka perustuu paikallisiin kvalitatiivisiin arvioihin. Vuonna 1997 julkaistiin ensimmäinen Heidelbergin yliopiston konfliktibarometrin englanninkielinen versio ja vuodesta 2002 se on ilmestynyt vuosittain. Vielä vuoden 2002 barometri oli neliportainen, mutta sen jälkeen barometri on vakiintunut viisiportaiseksi. Ensimmäinen ja toinen konfliktin aste ovat väkivallattomat latentti konflikti- ja manifestoitunut konflikti, joissa toiminta konfliktin osapuolten välillä rajoittuu korkeintaan sanalliseen uhkailuun. Keski-intensiteetin konfliktia taas edustavat kriisit, joissa saattaa jo tulla kuolonuhreja. Vakavat kriisit ja sodat edustavat luokittelun kahta korkeinta

intensiteettiä. (Schroeder 2010, 43.) Konfliktibarometrissa konfliktin intensiteetin kasvaessa sitä kuvaava luku kasvaa eli kääntäen valtion turvallisuustilanne heikkenee. Tämän takia olen kääntänyt asteikon niin, että tunnusluku yksi viittaa sotaan, ja lisäksi olen lisännyt kokonaan uuden luokan, joka saa arvon kuusi, jos konfliktin katsotaan päättyneen tutkittavan ajanjakson aikana. Taulukossa 1 on tämän tutkielman tunnusluku ilman sulkua ja alkuperäinen barometrin tunnusluku sulussa.

Taulukko 1. HIIK–konfliktibarometri

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liberia	1 (5)	2 (4)	4 (2)	4 (2)	6 (-)	6 (-)
Sierra Leone	4 (2)	4 (2)	4 (2)	4 (2)	4 (2)	4 (2)

Toinen perinteistä valtiokeskeistä turvallisuutta mittaava indikaattori on Tukholman rauhantutkimusinstituutti SIPRI:n (Liite 3) vuodesta 1988 lähtien vuosittain julkaisema maailman sotilasmenojen vuosikirja. Sotilasmenot kuvastavat valtion varustautumista ja kykyä torjua uhkia, mutta yksittäisinä lukuina niistä on vaikea tulkita mitään. (Schroeder 2010, 18.) Valtion turvallisuuden varustautumisindikaattorin kohdalla täytyy ottaa huomioon, että tarkoitus on mitata hyvin suppeaa turvallisuutta eli valtion selviytymistä. Tällöin sotilasmenojen kasvu voidaan tulkita turvallisuuden parantumiseksi, vaikka todellisuudessa nopeasti kasvavat sotilasmenot usein viestivät enemmän turvallisuushkien kasvamisesta ja turvattomuudesta. Tämän takia tarvitaan mahdollisimman monta havaintoa tutkittavalta ajanjaksolta, jotta voidaan erottaa mahdolliset jyrkät muutokset puolustusmenojen ns. vakiotasosta. SIPRI:n julkaisu on vapaasti saatavilla, ja se kattaa tämän tutkielman kannalta oleellisen ajanjakson. Vuosikirjojen tiedot löytyvät SIPRI:n tietokannasta, ja jokaisesta maasta on pyritty vuosittain selvittämään sotilasmenot paikallisena valuuttana, Yhdysvaltain dollareiksi muunnettuna ja prosenttiosuutena bruttokansantuotteesta (ibid., 51). Näistä viimeinen eli prosenttiosuus bruttokansantuotteesta soveltuu tähän tutkielmaan parhaiten, koska tarkoituksena on vakioda tutkimuskohteiden muista tekijöistä johtuvat erot ja pyrkiä yhteismitallisuuteen. Vertaamalla esimerkiksi vuoden 2005 sotilasmenoja voidaan havaita Liberian käyttäneen niihin 10,4 miljoonaa dollaria ja Sierra Leonen 32,8 miljoonaa dollaria. Ero vaikuttaa merkittävältä, mutta prosenttiosuudeksi muutettuna sotilasmenot olivat Liberiassa 1,5 prosenttia ja Sierra Leonessa 2 prosenttia

bruttokansantuotteesta. Esimerkiksi Suomen vastaavat luvut vuodelta 2005 olivat 3,5 miljardia dollaria ja 1,4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Sierra Leonen vuosien 2006–2008 sotilasmenot ovat arvioita ja Liberiasta ei ole vuoden 2003 tietoja, koska maassa käytiin vielä sisällissotaa. Taulukossa 2 ilman sulkuja oleva luku on prosenttiosuus bruttokansantuotteesta ja suluissa oleva luku sotilasmenot miljoonina Yhdysvaltain dollareina vuoden 2008 kurssilla.

Taulukko 2: SIPRI sotilasmenot

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liberia	-	0,2 (4,2)	1,5 (10,4)	0,6 (4,8)	0,5 (4)	0,6 (4,9)
Sierra Leone	2,9 (41,2)	2,1 (33,4)	2 (32,8)	2,1 (36,8)	1,9 (34,7)	2,4 (44,6)

Heidelbergin konfliktibarometri ja SIPRI:n sotilasmenojen tietokanta muodostavat tämän tutkimuksen perinteistä valtiollista turvallisuutta kuvaavan mittarin.

Inhimillisen turvallisuuden mittaamisessa tullaan valtion turvallisuuden kovan ulkokuoren sisälle. Oleellista on valtion sisäisen turvallisuuden jakamisen laatu eli kansalaisten turvallisuus konkreettisilta uhkilta esimerkiksi ryöstöiltä, mutta myös ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteiden toteutuminen. Turvallisuuden kohde ei ole valtio vaan yksilö, vaikka yhä useammin turvallisuussuhkia on vaikea rajata ulkoisiin ja sisäisiin (Bryden & Hänggi 2005, 27). Luonnollisin tapa lähestyä sisäistä turvallisuutta olisi rikostilastojen tarkastelu, mutta esimerkiksi YK:n huume- ja rikostoimiston kokoama tämän hetken kattavin kansainvälinen rikostilasto ei sisällä tämän tutkielman kysymyksenasettelun kannalta tarpeeksi tietoa. Sisäistä turvallisuutta ja erityisesti valtion omiin kansalaisiinsa kohdistamaa terrorismia kuvaa Mark Gibneyn ja Linda Cornettin kokoama *Political Terror Scale* (Liite 3). PTS ei ole varsinaisesti itsenäinen aineisto, vaan se pohjautuu Amnesty Internationalin ja Yhdysvaltain ulkoministeriön maaraportteihin, joiden perusteella jokaiselle maalle annetaan kaksi tunnuslukua viisiportaisella asteikolla:

1 = Oikeusvaltio, jossa ihmisiä ei pidätetä mielipiteiden perusteella ja kidutus sekä muu poliittinen väkivalta on erittäin harvinaista.



- 2 = Valtio, jossa poliittiset murhat ovat harvinaisia, mutta muutamia ihmisiä on pidätettynä väkivallattoman poliittisen toiminnan vuoksi, ja kidutukset sekä muu poliittisesti motivoitunut väkivalta ei ole mahdotonta.
- 3 = Valtiossa on paljon poliittisia vankeja ja poliittiset murhat ovat yleisiä.
- 4 = Ihmis- ja kansalaisoikeuksia koskevat rikkomukset kohdistuvat suurensaahan väestöstä. Murhat, katoamiset ja kidutus ovat arkea, mutta väkivalta rajoittuu edelleen vain poliittisesti aktiivisiin.
- 5 = Terrori koskee koko väestöä. (Schroeder 2010, 49.)

Tässä tutkielmassa käytän käänteistä asteikkoa ja Amnestyn ja Yhdysvaltain ulkoministeriön lukujen keskiarvoa.

Taulukko 3. Political Terror Scale

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liberia	1,5 (4,5)	3 (3)	3 (3)	3 (3)	3 (3)	3,5 (2,5)
Sierra Leone	2,5 (3,5)	3,5 (2,5)	3,5 (2,5)	3,5 (2,5)	3,5 (2,5)	3,5 (2,5)

Inhimillisen turvallisuuden toista ulottuvuutta eli perusoikeuksien toteutumista kuvaa Freedom House -instituutin julkaisema Freedom in the World -raportti (Liite 3), joka kuvaa ”vapauden” tasoa valtioissa. Valtiot arvioidaan vapaiksi, osittain vapaiksi ja ei vapaiksi. Arviot perustuvat paikallisten ja alueellisten asiantuntijoiden arvioihin ja muihin laadullisiin lähteisiin, joiden pohjalta valtioille annetaan poliittisten ja kansalaisoikeuksien tunnusluku yhdestä seitsemään. (Schroeder 2010, 40.) Myös esimerkiksi The Economist -lehdellä on oma demokratiaa mittaava indeksi, jota voisi käyttää Freedom in the World -raportin lisäksi, mutta se kattaa vain vuodet 2006 ja 2008. Freedom Housen raporttia voidaankin sen puutteista huolimatta pitää edelleen kattavimpana kansainvälisten poliittisten ja yksilönvapauksien indikaattorina. Taulukossa 4 oleva arvosana on poliittisten ja kansalaisoikeuksien vuosittainen keskiarvo ja – kuten aikaisemmin – myös tässä tapauksessa asteikko on käännetty tulkintaa helpottamaan eli inhimillinen turvallisuus kasvaa tunnusluvun kasvaessa.

Taulukko 4. Freedom in the World

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liberia	2 (6) Ei vapaa	2 (6) Ei vapaa	3,5 (4,5) Ei vapaa	4 (4) Osittain vapaa	4,5 (3,5) Osittain vapaa	4,5 (3,5) Osittain vapaa
Sierra Leone	4 (4) Osittain vapaa	4,5 (3,5) Osittain vapaa	4,5 (3,5) Osittain vapaa	4,5 (3,5) Osittain vapaa	4,5 (3,5) Osittain vapaa	5 (3) Osittain vapaa

Turvallisuuden jakamisen laatua arvioidaan siis perinteistä ja inhimillistä turvallisuutta mittaamalla, mutta tällöin tämän tutkielman mittareilla tavoitetaan lähinnä uudistuksen pääkohteista tehokkuus, vaikka inhimilliseen turvallisuuteen liittyy oleellisesti myös valvonta-aspekti (Bryden & Hänggi 2005, 27). Schroeder (2010, 24–30) nostaakin esiin erilliset turvallisuuden hallinnan indeksit ja indikaattorit. Turvallisuussektorin hyvän hallinnointitavan kehittymistä tulisi Schroederin mielestä mitata kolmen ulottuvuuden kautta. Ensimmäinen ulottuvuus on valtion instituutioiden tila ja vakaus. Toinen ulottuvuus koskee siviilikontrollia sekä vastuullisuutta ja kolmas ulottuvuus oikeusvaltioperiaatteiden toteutumista. Schroeder erottelee nämä kaikki erillisiksi ulottuvuuksiksi, vaikka niitä kuvaavat indikaattorit ovat samoja. Koska tarkoitukseni ei ole arvioida indikaattoreiden soveltuvuutta turvallisuussektorin uudistuksen arviointiin tai turvallisuuden globaalin hallinnan ulottuvuuksia, käytän tässä tutkielmassa vain yhtä indikaattorikokonaisuutta kuvaamaan turvallisuuden hallinnoinnin muutosta Liberiassa ja Sierra Leonessa.

Ensimmäinen turvallisuuden hallinnointia mittaava indeksi on *Bertelmann Transformation Index* eli BTI (Liite 3). Sen *status*-indeksi mittaa valtioiden demokraattisuutta ja markkinatalouden kehittymistä. Tämän tutkimuksen kannalta oleellisia ovat status-indeksin viisi poliittisen muutoksen indikaattoria<sup>30</sup>. BTI ilmestyi ensimmäisen kerran vuonna 2003, ja se sisältää sekä laadullisia että määrällisiä aineistoja. Vuodesta 2006 lähtien BTI on ilmestynyt joka toinen vuosi ja viimeisin ilmestyi vuonna 2010. (Schroeder 2010, 35.) BTI:n ilmestymisväli määrittelee myös muiden turvallisuuden hallinnointia kuvaamaan käytettyjen indikaattorien havaintokohdat eli vuodet 2003, 2006 ja 2008. Turvallisuuden hallinnoinnin mittari on

<sup>30</sup> *Stateness, political participation, rule of law, stability of institutions, political and social integration.*

siis epätarkempi kuin vuosittaisen havainnon sisältävät valtiokeskeisen ja inhimillisen turvallisuuden mittarit, mutta tarkoitus ei olekaan antaa tarkkaa arviota Liberian tai Sierra Leonen turvallisuuden hallinnan tilasta, vaan lähinnä katsoa, onko kehityksen suunta turvallisuussektorin uudistuksen tavoitteiden mukainen.

Taulukko 5. BTI:n poliittisen muutoksen tunnusluvut.

	2003	2006	2008
Liberia	0,8	3,18	5,25
Sierra Leone	1,6	6,15	6,05

Toinen hallinnointia mittaava indikaattorisetti on Maailmanpankin *Worldwide Governance Indicators* (Liite 3), joka on kehitetty hyvän hallinnon edistämiseksi ja korruption kitkemiseksi. WGI on julkaistu vuodesta 1996 lähtien vuosittain ja viimeisin on vuodelta 2009. WGI sisältää kuusi mitattavaa hallinnoinnin ulottuvuutta<sup>31</sup>, joiden arvot sijoittuvat -2,5:n ja 2,5:n välille. (Schroeder 2010, 57.) Koska kaikki WGI:n ulottuvuudet ovat tässä tutkielmassa käytetyn turvallisuuden hallinnoinnin mittarin kannalta oleellisia, niin käytän tässä niiden keskiarvoja samalla asteikolla. Taulukon 6 luvut on ilmoitettu kahden desimaalin tarkkuudella.

Taulukko 6. WGI

	2003	2006	2008
Liberia	-1,66	-1	-1,03
Sierra Leone	-1,10	-0,91	-0,82

Erilaisia mittareita ja mittaamista yleisesti on kritisoitu eri tavoin<sup>32</sup>. Ensinnäkin jo valmiiksi kiisteltyjen käsitteiden kohdalla ”oikeiden” indikaattorien valinta on vaikeaa ja poliittista. On mietittävä, mittaako indikaattori sitä, mitä on tarkoitus, vai jotain muuta. Tämän tutkielman kohdalla ei ole oleellista arvioida käytettyjen indikaattorien ja

<sup>31</sup> Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law ja Control of Corruption.

<sup>32</sup> Ks. esim. Piironen, Ossi 2005: *Minimidemokratiaa ilman sisältöä?: valtavirran demokratiamittareiden arviointia*. Poliitiikka, Vol. 47, No. 3, s. 189-204.

indeksien tarkkuutta, koska mittausten yksittäiset tunnusluvut eivät ole tutkimusongelman kannalta oleellisia, vaan kiinnostus kohdistuu Liberian ja Sierra Leonen kehityksen vertailuun hyvin yleisellä tasolla. Tämän lisäksi vahvat mittarit vaatisivat enemmän havaintoja mittaria kohti, mutta on vaikeaa löytää yhteismitallisia indikaattoreita, jotka kattaisivat sekä Liberian että Sierra Leonen tapauksessa tarvittavan ajanjakson ja olisivat kaikkien vapaasti saatavilla tutkimuksen eettisten periaatteiden mukaisesti. Yleisen tason mittarien kritiikin lisäksi tämän tutkielman mittareiden tulkinta vaatii muutamaa teknistä huomiota, joihin palaan vielä uudestaan analyysiosuudessa kuvioiden 1–3 kohdalla. Perinteinen turvallisuus nousee Liberian kohdalla suhteessa Sierra Leoneen liian jyrkästi vuosien 2003 ja 2004 välillä, koska Liberian puolustusmenoilla ei ole vuodelle 2003 arvoa. Puutteistaan huolimatta tutkielmassa esiteltyt mittarit ja tapaustutkimukset toimivat toisiaan vahvistavina ja tarvitsevinä, eivät itsenäisinä analyysin kohteina.

## **5. Analyysi**

### **5.1 Sierra Leone**

#### **5.1.1 Taustaa**

Sierra Leone nostetaan usein esimerkkitapaukseksi 1990-luvun hauraasta ja sisällissodan runtelemasta valtiosta. Sierra Leone oli vuoden 1961 itsenäistymiseensä asti Ison-Britannian siirtomaa, jossa siirtomaahallinto pyrki takaamaan vakauden ja järjestyksen mahdollisimman pienin kuluin. Tämä tarkoitti alueellisen ja paikallisen vallan luovuttamista heimopäälliköille. Itsenäistyessään Sierra Leone oli jakautunut kahdeksaantoista etniseen ryhmään, joiden suosiosta poliittiset ryhmittymät kilpailivat. Valtaan päästyään poliitikot ostivat uskollisuuden brittien tavoin etnisten ryhmien voimahahmoilta. Valtiokoneisto kasvoi, mutta sosiaalinen valta pysyi heimopäälliköillä. Valtiosta oli tullut palkinto, joka mahdollisti nepotismin, hyvä veli -verkostot ja korruption. Julkishallinto oli suuri, heikko ja tehoton. (Migdal 1988, 129–139; Musah 2002, 915.)

Itsenäistymisen jälkeen Sierra Leonen mineraalivarannot, ja erityisesti timantit, olivat merkittävä hallitsijoiden vallankäytön väline (Avant 2005a, 82). Presidentti Siaka Stevens pysyi vallassa vuodesta 1968 vuoteen 1985 ostamalla lojaliteetin timanteilla (Singer 2003, 110). Kautensa päätteeksi hän siirsi timanttiteollisuuden omistajuuden hyvä veli-verkostolleen ja vapautti sen veroista. Tämä vaikeutti hänen seuraajansa

Joseph Momohin asemaa, koska tämä ei enää pystynyt käyttämään timanttituloja asemansa vakauttamiseen. (Avant 2005a, 83; Fayemi 2005, 182.) Sierra Leone ajautui sisällissotaan vuonna 1991, kun RUF eli Vallankumouksellinen rintama valtasi alueita Liberian tukemana maiden välisellä rajaseudulla (Singer 2003, 111; Kinsey 2006, 73). Presidentti Momah pyrki vahvistamaan armeijaa, mutta ilman timanttituloja sotilaiden palkat jäivät maksamatta ja presidentti menetti armeijan tuen. Ryhmä upseereita johtajanaan Valentine Strasser kaappasi vallan vuonna 1992. Sotilasvallankaappaus ei vakauttanut Sierra Leonen tilannetta, vaan vuonna 1995 maan arvioitiin käyttävän 70 prosenttia kaikista tuloistaan sodankäyntiin kapinallisia vastaan. (Avant 2005a, 83.) Samana vuonna RUF valtasi viimeiset kaksi timanttikaivosta, jotka olivat olleet valtion hallussa, ja lähestyivät pääkaupunkia Freetownia. Strasser pyrki vahvistamaan Sierra Leonen armeijaa (RSLMF) uusilla kutsunnoilla, joiden seurauksena taisteluihin kapinallisia vastaan lähetettiin kouluttamattomia nuoria. Jo ennestään heikko armeija heikkeni entisestään. Siviilien silmissä kapinallisten ja armeijan välillä ei ollut enää merkittävää eroa molempien syylistyessä raakuuksiin ja ryöstelyyn. Aseistautuneita joukkoja kutsuttiin nimellä *sobel*, joka tarkoittaa ”sotilas päivällä – kapinallinen yöllä”. (Singer 2003, 111–112; Avant 2005a, 83–84.) Koko 1990-luku ja 2000-luvun alku olivat Sierra Leonessa jatkuvan sekasorron ja konfliktin aikaa. Maan 4,5 miljoonasta asukkaasta noin 75 000 kuoli, ja arviot pakolaismääristä liikkuvat 500 000:sta aina 2 miljoonaan (Fayemi 2005, 184; Horn et al. 2006, 110; Fuchs 2007, 106).

Tässä tutkielmassa käsiteltävistä valtioista itse asiassa Sierra Leonella on merkittävämpi rooli yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden historiassa kuin Liberialla. Sierra Leonen sisällissota on tutkituimpia yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden käyttöön liittyvistä tapauksista (Mandel 2002, 110–111; Singer 2003, 110–118; Avant 2005a, 84–98). Vuoden 1995 alussa maata johtanut Strasser pyrki turvamaan asemansa palkkaamalla brittiläisen Gurkha Security Guards -yrityksen ja sen vetäytymisen jälkeen eteläafrikkalainen Executive Outcomes eli EO:n avustamaan maan armeijaa taistelussa RUF-kapinallisia vastaan. EO jatkoi toimintaansa myös Strasserin syrjäyttämisen jälkeen vaaleilla valtaan nousseen Presidentiksi Ahmed Tejan Kabbahin kaudella. EO edesauttoi kulloisenkin hallitsijan vallassa pysymistä ajamalla ja pitämällä kapinalliset pääkaupungista ja valtaamalla kaivosalueet pakottaen RUF:n lopulta neuvottelupöytään, mutta sen toimintaan täytyy liittää myös kaivosyhtiöiden intressit ja epämääräinen tytäryhtiöiden verkosto, joka hyötyi EO:n toiminnasta. (Mandel 2002, 110–111; Musah 2002, 913; Avant 2005a, 84–90.) EO:n jälkeenkin Kabbah joutui turvautumaan

yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalvelujen tukeen. Tällä kertaa kyseessä oli brittiläinen Sandline International, jonka käytännön toiminnasta Sierra Leonessa on hyvin vähän tietoa (Avant 2005a, 93). Suurennuslasin alle yhtiö joutui varustamistoimintansa takia, kun sen Sierra Leoneen matkalla ollut aselasti takavarikoitiin Länsi-Afrikan talousyhteisön (ECOWAS) asettaman aseidenvientikiellon vastaisena Lungin lentokentällä (Kinsey 2006, 79). Ongelmalliseksi tapauksen teki korkeissa asemissa olleiden brittivirkamiesten hiljainen tai selkeämpi hyväksyntä Sandlinen toiminnalle ennen takavarikkoa, mikä taas ei sopinut yksin työväenpuolueen ajaman ns. eettisen ulkopoliitikan kanssa (ibid., 81; Percy 2007, 211; Ebo 2008, 149–150; Albrecht & Jackson 2009, 170). Takavarikko käynnisti Isossa-Britanniassa ns. *Arms to Africa* -tutkinnan<sup>33</sup>, jonka seurauksena maan ulkoministeriö valmisteli vuonna 2002 yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden sääntelyä käsittelevän vihreän kirjan<sup>34</sup>.

Sandlinen aiheuttama kohu oli myös edesauttamassa Ison-Britannian aktiivisempaa otetta Sierra Leonen tilanteeseen. Heinäkuussa 2000 entinen siirtomaaisäntä Iso-Britannia lähetti Sierra Leoneen interventiojoukon, jonka alkuperäinen tarkoitus oli vain maan omien kansalaisten evakuointi, mutta interventiojoukko otti Freetownin haltuunsa ja pidätti RUF:n johtajan Foday Sankohin. Isolla-Britannialla onkin ollut interventiosta lähtien merkittävä rooli Sierra Leonen jälleenrakennuksessa ja turvallisuussektorin uudistamisessa. Silloisen kehitysyhteistyöministerin Clare Shortin henkilökohtaista panosta ei voi ohittaa puhuttaessa Ison-Britannian sitoutumisesta Sierra Leonen pitkän aikavälin kehitykseen tilanteessa, jossa 2000-luvulle tultaessa pragmatismi ja menojen supistaminen olivat ajaneet kehityspoliitikassa eettisyyden ohi. (Spearin 2001, 20; Avant 2005, 94–96; Horn et al. 2006, 111–112; Albrecht & Jackson 2009, 50.) Väkivaltaisuudet vähenivät Sierra Leonessa merkittävästi vuoden 2001 aikana ja maan turvallisuustilanne vakautui, kun brittijoukkojen lisäksi YK vahvisti oman rauhanturvaoperaationsa (UNAMSIL) 17 000 rauhanturvaajan vahvuiseksi (Nathan 2007, 88). Vuosien 2002 ja 2005 välillä yleinen tilanne maassa parani, ja konfliktin on katsottu virallisesti päättyneen tammikuussa 2002. Samana vuonna maassa pystyttiin järjestämään presidentin ja parlamentin vaalit Ison-Britannian ja YK:n rauhanturvaajien valvonnassa. Vaalit olivat menestys presidentti Kabbahille, joka uusi mandaattinsa. (Albrecht & Jackson 2009, 4–5.)

---

<sup>33</sup> Ks. esim. Kinsey 2006, luku 4.

<sup>34</sup> *Private Military Companies: Options for Regulation* ei ota tiukkaa linjaa yritysten sääntelyyn, vaan korostaa yritysten itsesääntelyn merkitystä. (Ison-Britannian ulkoministeriö 2002.)

### **5.1.2 Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistus**

Ison-Britannian rahoittama turvallisuussektorin uudistaminen voidaan jakaa kahteen osaan, armeijainstituution uudistamiseen ja poliisi-instituution uudistamiseen, sekä kolmeen ajalliseen vaiheeseen. Molemmat instituutiot olivat 1990-luvulla lähes täysin toimintakyvyttömiä ja lähinnä osa maan ongelmia (Fayemi 2005, 184; Ebo 2008, 149). Iso-Britannia tuli mukaan Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistukseen Kabbahin palattua valtaan vuonna 1998. Iso-Britannia on siitä lähtien pyrkinyt toimimaan maassa sisällissodasta huolimatta. (Fayemi 2005, 191.) Alun perin presidentti Kabbah pyysi Kansainyhteisöä koordinoimaan apua Sierra Leonen poliisin toimintakyvyn parantamiseksi, mutta vuosi vuodelta vastuu on siirtynyt yhä enemmän Isolle-Britannialle. Pieni ryhmä kokeneita poliiseja Kanadasta, Sri Lankasta, Isosta-Britanniasta ja Zimbabwesta saapui Sierra Leoneen tekemään alustavaa kartoitusta poliisiuudistuksen tarpeista vuoden 1998 aikana ja vastaavanlainen ryhmä sotilaita vuoden 1999 aikana. (Avant 2005a, 98; Horn et al. 2006, 112.) Ensimmäistä vaihetta voidaan kutsua kriisiavuksi, koska uudistustoiminta oli katkonaista maan turvallisuustilanteen vaihdellessa, ja toiminnan tarkoituksena oli lähinnä täyttää käytännön tason turvallisuustyhjiö. Uudistuksen toisen vaiheen aikana vuosina 2002–2005 turvallisuussektorin uudistuksen määritelmä selkiytyi ja uudistustoiminta alkoi saada piirteitä, jotka nykyään liitetään turvallisuussektorin uudistuksen viitekehykseen. (Albrecht & Jackson 2009, 81.) Jos uudistuksen ensimmäinen vaihe oli ollut rakenteiden luomista, niin toinen vaihe oli vastuun siirtämistä paikallisille. Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistuksen kolmas vaihe taas voidaan nähdä kahtena vaihtoehtoisena narratiivina, joista ensimmäinen kuvaa turvallisuussektorin uudistuksen etenemistä sekä sen pääperiaatteiden ja tavoitteiden vahvistumista vuoden 2007 rauhallisesti sujuneisiin vaaleihin asti. Toinen näkemys taas kuvaa vähentynyttä kiinnostusta turvallisuuteen ja sen myötä vähentyneitä resursseja uudistukseen. (Ibid., 127–128.) Kokonaisuutena Sierra Leonen uudistus kehittyi esikuvaksi muille uudistuksille, ja sillä on ollut merkittävä vaikutus koko turvallisuussektorin uudistuksen käsitteen kannalta (Fayemi 2005, 191; Wilson 2006, 251; Albrecht & Jackson 2009, 81). Seuraavaksi tarkastellaankin, miten turvallisuussektorin uudistuksen periaatteet näkyivät uudistuksen eri vaiheissa.

### **5.1.3 Uudistuksen ensimmäinen vaihe 1998–2002**

Sierra Leonen poliisiuudistuksen ensimmäinen vaihe alkoi Kansainyhteisön lähettämän ryhmän maahantulosta ja päättyi RUF:n hyökkäykseen vuonna 1999. Ensimmäisen

vaiheen aikana ehdittiin luoda uudistuksen käsitteellinen viitekehys ja toteuttaa muutamia käytännön toimia, joilla pyrittiin osoittamaan kehitystä sekä paikallisille poliiseille että tavallisille ihmisille. Ryhmän päämääräksi tuli suorittaa nopeasti tiettyjä ”pikakorjauksia” mutta pyrkiä myös laatimaan pitkän aikavälin suunnitelmat mahdollisimman tarkasti. Uudistukselle täytyi myös saada mahdollisimman korkea poliittinen tuki, joka saatiin jo vuoden 1998 elokuussa, kun presidentti Kabbah allekirjoitti julistuksen, jossa määriteltiin hallituksen poliisilta edellyttämät käytännöt ihmisoikeuksien, tasa-arvon ja yleisen järjestyksenpidon suhteen. Tähän liittyi myös poliisin toimintamallin muotoileminen. Näillä toimilla luotiin uudistuksen perusta, mutta ongelmana oli suunnitelmien toteuttaminen sekasortoisessa maassa. (Horn et al. 2006, 112–114.) RUF:n hyökkäys Freetowniin lopettikin uudistuksen ennen kuin se oli edes päässyt kunnolla vauhtiin (Avant 2005a, 95–96; Horn et al. 2006, 114). Poliisiuudistus jatkui huhtikuussa 1999, vain muutama kuukausi RUF:n hyökkäyksen jälkeen. Vetovastuun projektissa oli nyt ottanut Ison-Britannian kehitysyhteistyöministeriö, joka lähetti uuden ryhmän Sierra Leoneen. *Commonwealth Community Safety and Security Project* -ryhmän (CCSSP), ensimmäinen tehtävä oli arvioida maan tilannetta ja tehdä ehdotuksia Sierra Leonen poliisin avustamiseksi. Tilanne maassa oli entisestään heikentynyt, ja jopa maan pääkaupunki Freetown oli jakautunut erilaisten aseellisten ryhmittymien kontrolloimiin alueisiin. Maassa ei käytännössä ollut enää poliisia. Päätehtäväksi tuli rakentaa uudelleen poliisi-instituutio sekä sitä valvovat ja tukevat muut instituutiot. (Horn et al. 2006, 114–116.)

Ison-Britannian osallistuminen Sierra Leonen armeijan uudistukseen alkoi poliisiuudistusta myöhemmin vasta kesäkuussa 1999, kun puolustusministeriön kolmihenkinen asiantuntijaryhmä (MoDAT) saapui maahan käynnistämään Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistusohjelman (SILSEP). Ohjelman tarkoituksena oli tuoda Sierra Leonen armeija demokraattiseen valvontaan. Tämä tarkoitti armeijan ja siihen liittyvien instituutioiden, kuten puolustusministeriön jälleenrakennusta. Malliksi otettiin Ison-Britannian siviili- ja sotilasvalvontaa yhdistävä malli, ja sen toteuttamista tukemaan maahan tuli lähettää konsultointi- ja koulutustiimi *British Military Advisory Training Team* (BMATT). (Horn et al. 2006, 119; Albrecht & Jackson 2009, 44.) Turvallisuustilanne maassa kiristyi jälleen vuoden 2000 alkupuoliskolla, kun RUF eteni kohti pääkaupunkia Freetownia sekä Lungin lentokenttää, josta Länsi-Afrikan talousyhteisön rauhanturvaajat olivat vetäytyneet huhtikuussa 2000 rauhanturvaoperaation siirryttyä YK:n vastuulle. RUF:n eteneminen johti Ison-



Britannian väliintuloon, jonka alkuperäisenä tarkoituksena oli eurooppalaisten evakuoiminen Sierra Leonesta, mutta brittijoukot päätyivät lopulta ottamaan Sierra Leonen armeijan jäänteet sekä RUF:ää vastustavia aseellisia ryhmiä komentoonsa. (Avant 2005a, 95–96.) Britit ottivat myös keskeiset ministeriöt haltuunsa intervention alkuvaiheessa, vaikka nimellisesti toiminta oli paikallisessa komennossa. Tilanteen rauhoittuessa ja taisteluiden hiipuessä kesän 2000 aikana aloitettiin mentorointiperiaatteella koulutusohjelma, joka muuttui ainakin nimen tasolla brittivetoisesta (BMATT) kansainväliseksi *International Military Advisory Training Team* (IMATT). Koulutusohjelman tarkoituksena oli Sierra Leonen uuden armeijan kouluttaminen ja varustaminen. (Fayemi 2005, 191 & 193; Horn et al. 2006, 119–121.)

Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa turvallisuussektorin uudistuksen periaatteilla ei ollut vielä merkittävää vaikutusta käytännön tason toiminnassa, mutta suunnitelmissa alkoi jo näkyä piirteitä, jotka nykyään liitetään turvallisuussektorin uudistukseen (Horn et al. 2006, 114). Uudistuksen ensimmäistä vaihetta arvioitaessa tulee huomioida, että maassa rauhansopimuksesta huolimatta vallitsi edelleen sisällissota (Avant 2005a, 95–96). Kokonaisvaltaisuudesta ei voida puhua käsitteen laajassa merkityksessä (Bryden & Hänggi 2005, 27), vaan kyseessä oli lähinnä poliisin tehokkuuden lisääminen poliisityön perustaitojen opettamisen kautta, eikä armeijan uudistuksen käytännön toteutusta ehditty edes saada kunnolla käyntiin (Horn et al. 2006, 116 & 119). Suunnitelmien tasolla turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteiden huomioiminen sen sijaan näkyi alusta asti. Erityisesti armeijan kohdalla siviilivalvonnan merkitystä korostettiin, ja tähän liittyen oleelliset ministeriöt haluttiin uudistuksen piiriin (ibid., 120). Käytännön tason valvontaa edusti lähinnä poliisin sisäisen valvonnan tehostaminen korruption kitkemiseksi (ibid., 117).

Pyrkimys paikalliseen omistajuuteen näkyi käytännön tasolla esimerkiksi CCSSP-ryhmän ja YK:n CIVPOL-ryhmän järjestämissä teemapohjaisissa mentorointi- ja seurantaohjelmissa, joiden kautta uusien poliisikokelaiden koulutusvastuu siirrettiin paikallisille. Poliisiuudistuksen kannalta vaikeinta oli paikallisen omistajuuden lisääminen poliisin vaativimmissa suunnittelutehtävissä, joita CCSSP-ryhmä pitkään hoiti. (Horn et al. 2006, 116–117.) Armeijauudistuksessa paikallinen omistajuus jäi aluksi taka-alalle brittien interventiojoukon ottaessa armeijan rippeet ja siihen liittyneet instituutiot hallintaansa RUF:n hyökkäyksen pysäyttämiseksi (ibid., 119).

Paikallisen kontekstin huomioimisen suhteen tärkein aloite oli poliisiuudistuksen paikallisista tarpeista lähtenyt *Local Needs Policing*, jossa painotettiin paikallisen tason toiminnan tärkeyttä. Poliisitoiminnassa tuli ottaa huomioon paikallisten yhteisöjen tarpeet kansallisten normien ja ohjesääntöjen mukaisesti. (Horn et al. 2006, 116.) Tämä tarkoitti Sierra Leonessa merkittävää muutosta, koska poliisi oli siihen asti ollut keskusjohtoinen vallanpitäjien henkilökohtainen turvallisuuselin (Fayemi 2005, 195). Nyt toiminta haluttiin viedä paikallistasolle mutta kansallisten normien luomissa puitteissa. Armeijan kohdalla painotettiin siviilivalvonnan oleellisuutta, ja paikallisen tason sijaan painotettiin Ison-Britannian mallin omaksumista (Horn et al. 2006, 119). Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistus voidaan sen alkuvaiheessa arvostella armeijan uudistamisen osalta liiallisesta rahoittajavaltiovetoisuudesta, sillä läntinen malli tuotiin maahan sellaisenaan (Mancini 2005, 78; Horn et al. 2006, 121).

#### **5.1.4 Uudistuksen toinen vaihe 2002–2005**

Poliisiuudistuksen toisen vaiheen voidaan katsoa alkaneen vuodesta 2002, kun poliisin korkeimpia virkoja alettiin siirtää paikallisille. Poliiseja pystyttiin kouluttamaan yhä enemmän, mutta vähäiset määrärahat heikensivät käytännön suorituskykyä. Käytännön tasolla poliisin toiminta pyrittiin ulottamaan koko maahan. (Fayemi 2005, 194; Horn et al. 2006, 114–118.) Poliisin vahvuus haluttiin lisätä 6000 poliisista 9500 poliisiin. Vuoden 2004 loppuun mennessä vuosittain 900 kokeista osallistui peruskoulutukseen, jota tarjottiin myös jo työskenteleville poliiseille, koska sodan aikana poliisien perustaidot olivat rapistuneet. Yleisen järjestyksen ja rikollisuuden torjunnan lisäksi poliisin kykyä vastata vaativiin turvallisuusuhkiin kehitettiin vahvistamalla poliisin erikoisjoukko eli ns. *Operational Support Division* (OSD) 2900 poliisin vahvuiseksi. Vuoden 2003 kesäkuussa poliisin korkein johto siirtyi paikallisomistukseen. (Fayemi 2005, 194–195; Horn et al. 2006, 117–118; Albrecht & Jackson 2009, 88 & 125.)

Sierra Leonen poliisi ei kuitenkaan ollut ainoa toimija, joka pyrki vastaamaan maan turvallisuudesta, vaan erilaisilla aseellisilla ryhmittymillä oli edelleen omat alueensa. Sierra Leonen turvallisuustilannetta on kuvattu termillä konsensusturvallisuus, jossa eri ryhmien kanssa jouduttiin neuvottelemaan järjestyksenpidon oikeuksista. Tämä muuttui vasta DDR-prosessin edetessä. (Albrecht & Jackson 2009, 87–88.) Entisten taistelijoiden siirtyminen DDR-prosessiin synnytti eri puolilla maata turvallisuustyhjiöitä, jotka haluttiin täyttää julkisella turvallisuudella eli poliiseilla ennen kuin ne mahdollistaisivat uusien aseellisten ryhmittymien kehittymisen (Fayemi

2005, 198–199). Tähän asetelmaan liittyy yleinen kritiikki DDR-prosesseja kohtaan, koska niiden katsotaan kohdistuvan lähinnä väkivaltaisuuksiin osallistuneisiin eli periaatteessa ne palkitsevat väkivallasta, mikä taas saattaa toimia mallina prosessin ulkopuolelle jääneille tyytymättömille (ibid., 186).

Armeijauudistuksen kannalta oleellista oli vuonna 2003 laadittu puolustuspolitiikan valkoinen kirja, jossa Sierra Leonen uuden armeijan (RSLAF) ja puolustusministeriön sekä muiden turvallisuusinstituutioiden väliset roolit hahmotettiin (Horn et al. 2006, 120). Sotilasvallankaappausten estämiseksi armeijan komentojärjestelmä hajautettiin siviilivalvonnan helpottamiseksi. Valkoisen kirjan pohjalta puolustusministeriö laati uudistusten toteuttamissuunnitelman, jota kutsuttiin nimellä *Plan 2010*. Suunnitelman mukaan armeijan tuli kehittää omaa koulutusosaamistaan eikä turvautua ulkopuolisiin kalliiksi arvioituihin kouluttajaryhmiin. Sierra Leonen armeija aloittikin jo vuonna 2004 pataljoona- ja komppaniatason koulutukset. *Plan 2010* perustui kuitenkin optimistiselle arviolle Sierra Leonen hallitukselta tulevasta rahoituksesta, ja suunnitelman lopullisena hyötynä pidetäänkin sen antamaa suuntaa asiantuntijaryhmän (IMATT) johtamalle uudistukselle, joka oli siihen asti perustunut yksittäisten henkilöiden aloitteisiin. Armeijan koulutus oli tarjontavetoista, koska ei ollut yleistä koulutusstrategiaa, vaan turvallisuussektorin uudistusohjelman (SILSEP) eri osat kilpailivat samoista resursseista. (Albrecht & Jackson 2009, 99–105.)

Turvallisuussektorin uudistuksen periaatteiden vaikutus tulee selvimmin ilmi uudistuksen toisessa vaiheessa. Vuoden 2004 alussa valmistuneessa turvallisuusarviossa Sierra Leonen suurimmaksi uhkaksi nähtiin heikko taloudellinen kehitys. Turvallisuusarvion kanssa samaan aikaan valmistui köyhyyden vähentämisstrategia, ja näistä kahdesta dokumentista tuli turvallisuussektorin uudistuksen ohjenuora, joka korosti kehityksen ja turvallisuuden riippuvuussuhdetta eli koko turvallisuussektorin uudistuksen kannalta oleellista paradigmaa kehityksen ja turvallisuuden yhdistämisestä. Samaan aikaan CCSSP-ryhmälle kuulunut oikeussektorin uudistusohjelma laajeni koskemaan oikeuslaitosta ja vankilajärjestelmää poliisin suorituskyvyn kehittämisen lisäksi. Eri ohjelmien väliset yhteydet vahvistuivat, ja Sierra Leonen erilliset uudistukset alkoivat muistuttaa prosessia, joka nykyään ymmärretään kokonaisvaltaiseksi turvallisuussektorin uudistukseksi. (Fayemi 2005, 195–196; Albrecht & Jackson 2009, 84.) Uudistuksen kokonaisvaltaisuutta korosti myös se, että turvallisuussektori määriteltiin Sierra Leonessa hyvin laajasti. Turvallisuussektoriin eli uudistuksen piiriin kuuluviin hallinnointi- ja valvontamekanismeihin luettiin parlamentaariset komiteat,

kansallisen turvallisuuden toimisto, keskustiedustelu ja turvallisuusyksikkö sekä sisä-, oikeus-, puolustus-, ulko- ja valtionvarainministeriöt. Viranomaisista uudistuksen katsottiin koskevan armeijaa, poliisia, vankeinhoitolaitosta, tullia ja maahanmuuttovirastoa sekä lisäksi oikeusjärjestelmää kokonaisuudessaan korruptionvastainen komissio ja totuuskomissio mukaan lukien. Myös yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut sekä ei-valtiolliset aseelliset joukkiot ja muut ei-valtiolliset organisaatiot otettiin turvallisuussektorin uudistuksen kohteiksi. Turvallisuussektorin laajalla määritelmällä pyrittiin siihen, että uudistusten ulkopuolelle ei jäisi tärkeitä toimijoita eikä se jäisi vain armeijan ja poliisin tehostamiseksi. (Albrecht & Jackson 2009, 120.) Kokonaisvaltaisuus oli siis ainakin suunnitelmien tasolla huomioitu. Sierra Leonesta tuli myös ensimmäinen valtio, jossa turvallisuuden päätarkoitukseksi määriteltiin taloudellisen kehityksen edesauttaminen eli turvallisuussektorin uudistuksen paradigman mukainen turvallisuuden ja kehityksen yhdistäminen (Mancini 2005, 13; Albrecht & Jackson 2009, 118–119). Turvallisuusjärjestelmän uudistus liitettiin köyhyyden vähentämiseen ja hyvään hallintoon (Hänggi & Scherrer 2007, 5). Tällä uudella lähestymistavalla ei ole pelkästään kannattajia, vaan siihen kriittisesti suhtautuvat katsovat, että Sierra Leonessa köyhyys on turvallistettu (Abrahamsen 2005, 75). Onkin vaikea arvioida, liittyikö turvallisuuden ja kehityksen yhdistäminen paikalliseen arvioon uhkista vai ulkopuoliseen ohjaukseen.

### **5.1.5 Uudistuksen kolmas vaihe 2005–2007**

Vuosi 2005 oli uudistuksen kannalta tärkeä, koska silloin kehitysyhteistyöministeriö avasi oman toimipisteensä Sierra Leoneen. Suunnitelmia ei enää laadittu Lontoosta käsin, vaan uudistuksen kannalta kaikki oleelliset toimijat seurasivat tilannetta paikan päältä. (Albrecht & Jackson 2009, 128.) Samana vuonna myös CCSSP:n toiminta loppui ja sen korvannut koko oikeusjärjestelmän kattava uudistus (JSDP) alkoi. Oikeusjärjestelmän uudistuksen piiriin pyrittiin yhdistämään eri viranomaisten ja instituutioiden itsenäiset uudistusohjelmat. Vaikka SILSEP ja IMATT yhdessä kattoivat puolustus-, turvallisuus- ja tiedustelusektorin, oikeusjärjestelmän uudistus oli ensimmäinen eri sektorien rajoja ylittävä yhtenäinen ohjelma. (Ibid., 134–135.) CCSSP oli aloittanut toimintansa kriisitilanteessa ja keskittynyt parantamaan Sierra Leonen poliisin taktisia ja käytännön toimintavalmiuksia, jotka olivat oleellisia konfliktin vielä ollessa käynnissä ja heti sen jälkeen (Horn et al. 2006, 115). Koko oikeusjärjestelmän uudistus tarkoitti uutta vaihetta, jossa poliisi pyrittiin integroimaan oikeusjärjestelmään, ettei siitä tulisi itsenäistä voimakeijää ja ainoaa uudistuskohdetta. Tämä tarkoitti varoja

esimerkiksi vankeinhoitojärjestelmän olojen parantamista (Albrecht & Jackson 2009, 135). Poliisi saavutti suunnitellun 9500 poliisin vahvuuden vuonna 2005. Vuoden 2007 vaalit olivat sodan jälkeen ensimmäiset, jotka Sierra Leone järjesti itsenäisesti ja joiden turvallisuudesta vastasi Sierra Leonen poliisi ilman YK:n rauhanturvaajien taustatukea. Poliisin operatiivinen tehokkuus haluttiin varmistaa poliisin erikoisjoukkoja (OSD) vahvistamalla ja näin minimoimalla armeijan käytön tarve. (Ibid., 138–140.)

Vuoden 2005 jälkeisellä ajanjaksolla Sierra Leonen armeijalta on katsottu puuttuneen strateginen suunta, vaikka uudistuksen edellinen vaihe oli keskittynyt juuri strategian luomiseen. Puolustusministeriötä pidettiin tehokkaana hallintoelimenä, jossa siviilit ja sotilaat työskentelivät rinnatusten, mutta itse armeijalta puuttui selkeä tehtävä ja siihen kohdistui edelleen epäluuloja. (Horn et al. 2006, 121; Albrecht & Jackson 2009, 144–145.) Yhtä tärkeää kuin armeijan siviilivalvonnan ylläpitäminen oli armeijan selkeän roolin kehittäminen. Poliisilla nähtiin selkeä rooli, mutta armeijalla ei ole identiteettiä, joka antaisi sille selkeän tehtävän. Tilanne parantui, kun kansallisen turvallisuuden viraston (ONS) johdolla muotoiltiin *Military Aid to Civil Power* -toimintaperiaate, jossa määriteltiin, missä tilanteissa armeija avustaisi poliisia sisäisen turvallisuuden hoidossa. Tämän MACP-mallin mukaisesti armeija avusti poliisia sen pyynnöstä vuoden 2007 vaalien turvallisuusjärjestelyissä. Armeijan identiteettiä on pyritty kehittämään myös asettamalla tavoitteeksi kansainvälinen toiminta osana Länsi-Afrikan talousyhteisön, YK:n tai Afrikan unionin rauhanturvaoperaatiota, mutta tämä on vasta pitkän tähtäimen tavoite. Lyhyellä tähtäimellä armeijan toimintaa pystyttiin parantamaan siirtämällä konfliktin aikana toimineita ja korruptoituneiksi epäiltyjä upseereja eläkkeelle. Näin armeijan johtoon saatiin tilaa nuorille SILSEP-ohjelman aikana koulutuksen saaneille upseereille. Armeijan ja puolustusministeriön kokoa saatiinkin supistettua vuoden 2000 noin 15 000 sotilaasta alle 11 000 sotilaaseen, mutta lisäsupistuksia tarvittaisiin, että armeija saavuttaisi 8500 sotilaan vahvuuden, jonka on katsottu olevan taloudellisesti kestävä armeijan enimmäisvahvuus. Tärkeimmäksi Sierra Leonen armeijaa koskevaksi kysymykseksi nähtiin sen taloudellinen kestävyys tulevaisuudessa. Lyhyellä tähtäimellä armeijan rooli on MACP-mallin kautta selkiytynyt ja menneisyyden hallintaa on suoritettu eläkejärjestelyjen kautta. Pitkän tähtäimen tavoitteen sille antaa toiminnan kehittäminen kohti kansainvälisiä tehtäviä. Armeijan kehitys on ollut yleisesti positiivista, kun se suhteutetaan siihen, että armeijan uskottiin ryhtyvän sotilasvallankaappaukseen heti YK:n rauhanturvaoperaation päättyessä. (Albrecht & Jackson 2009, 149–157.)

Uudistuksen toista ja kolmatta vaihetta tarkastelemalla käy selväksi, miten vaikeaa on suunnitelmien siirtäminen käytäntöön (Horn et al. 2006, 110). Toisen vaiheen suunnitelmat korostivat turvallisuussektorin uudistuksen periaatteita, mutta esimerkiksi kokonaisvaltaisuuden kannalta oleellinen siirtyminen CCSSP:n taktisesta otteesta JSDP:n strategiseen koko oikeusjärjestelmää kehittävään ohjelmaan ei sujunut kitkatta, vaan poliisin yleiseen turvallisuuteen liittyvä kehitystyö siirrettiin oikeusjärjestelmän uudistuksen piiristä turvallisuussektorin uudistusohjelman (SILSEP) piiriin. Turvallisuus (SILSEP) erotettiin oikeudesta (JSDP), kuten aikaisemmin turvallisuus (CCSSP) oli erotettu puolustuksesta (SILSEP). (Albrecht & Jackson 2009, 139–140.) Suunnitelmien ja uudistusperiaatteiden tasolla kokonaisvaltaisuus voidaan vielä tavoittaa, mutta käytännön tasolla hyvin laaja uudistus on haastavaa. Kokonaisvaltaisuuteen liittyen tehokkuuden ja valvonnan suhteen nähdään poliisin ja armeijan välillä selkeä ero. Poliisin tehokkuutta on lisätty kasvattamalla poliisien määrää niin tavallisten kuin erikoispoliisiyksiköidenkin osalta. Armeijan kohdalla sotilaiden määrää on taas pyritty supistamaan taloudellisesti kestäväksi pidetylle tasolle. (Ibid., 138–139 & 156.) Poliisin kohdalla tehokkuus nähdään alueellisen kattavuuden ja poliisin vahvuuden kautta, kun taas armeijan kohdalla tehokkuus viittaa taloudelliseen kestävyyteen. Valvonnan suhteen tilanne on taas päinvastainen eli armeijan valvonnan kannalta oleellisen puolustusministeriön uudistus on edennyt, kun taas poliisin valvonnan kannalta oleellisen sisäministeriön ei ole (ibid., 130–131 & 145). Tätä selittää osittain paikallinen sotilasvallankaappausten perinteestä johtuva pelko, joka helpotti puolustusministeriön uudistamisen etenemistä, mutta myös kansainvälinen konfliktin jälkeiseen jälleenrakennukseen liittyvä strategia painottaa poliisitoimintaa suhteessa armeijan toimintaan (Fayemi 2005, 188). Tässä tapauksessa paikallinen ja kansainvälinen arvio tilanteesta ohjaavat samaan suuntaan, mikä näkyy poliisin tehokkuuden kasvussa, josta on esimerkkinä Sierra Leonen poliisin valvonnassa rauhallisesti sujuneet vuoden 2007 vaalit. Paikallinen omistajuus ja paikallinen konteksti näyttää olevan helpointa saavuttaa niissä uudistuksissa, joissa kansainväliset ”hyvät käytännöt” ja paikalliset erityispiirteet ohjaavat samaan suuntaan.

### **5.1.6 Sierra Leonen tapauksen yhteenveto**

Turvallisuussektorin uudistuksen kannalta Sierra Leone nostetaan esiin mallina onnistuneesta uudistuksesta (Wilson 2006, 251). Tämä johtuu osin siitä, että turvallisuussektorin uudistustoiminta on alettu määritellä Sierra Leonen tapauksen kautta. Turvallisuussektorin uudistuksen periaatteita toteutettiin, mutta vasta *post hoc*

siitä tuli oppikirjan mukainen uudistus. Lomén rauhansopimus ei sisältänyt selkeitä turvallisuussektorin uudistuksen piirteitä, vaan tavoitteet määriteltiin uudistuksen edetessä (Fayemi 2005, 187). Kokonaisvaltaisuutta pyrittiin kuitenkin vahvistamaan jo suunnitteluvaiheessa Ison-Britannian tärkeimpien uudistusprosessin toimijoiden yhteistyöllä. Yhteistyötä pyrittiin edistämään varaamalla uudistukselle yhteinen rahapooli, jonka tarkoituksena oli vahvistaa eri ministeriöiden yhteistoimintaa ja näin kokonaisvaltaisuutta (Albrecht & Jackson 2009, 175). Kehitysyhteistyöministeriön, ulkoministeriön ja puolustusministeriön alaiset ohjelmat pysyivät kuitenkin irrallisina (Horn et al. 2006, 110). Uudistusohjelmien välistä yhteistyötä vaikeutti komennushenkilöstön nopea vaihtuvuus, joka heikensi jatkuvuutta sekä yhteistyössä että uudistusohjelmissa. Komennushenkilöstö halusi nähdä toimintansa tuloksia lyhyiden komennustensa aikana, mikä johti lyhyen tähtäimen tavoitteiden painottumiseen (Albrecht & Jackson 2009, 54). Turvallisuussektorin uudistukseen tarvittavaa pitkää aikajännettä onkin pidetty yleisesti ongelmallisena komennushenkilöstön käytön kannalta (Krahmann 2007, 98). Pitkän tähtäimen suunnitelmien ja lyhyen tähtäimen toiminnan yhdistämisen vaikeuden vuoksi Sierra Leonen uudistuksessa on puuttunut selkeä kuva siitä, mikä on haluttu lopputulos ja miten sen saavuttaminen pystyttäisiin mittaamaan. Sierra Leoneen sitouduttiin 10 vuodeksi 40 miljoonalla punnalla vuotta kohti, mutta sitä ei määritelty, millä kriteereillä tuloksia arvioitaisiin. (Horn et al. 2006, 121–122 & Albrecht & Jackson 2009, 172–175.)

Tulevaisuuden kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat Ison-Britannian irtautumisstrategia ja se, onko Sierra Leonella varaa ylläpitää uudistettuja turvallisuusinstituutioita myös pitkällä aikavälillä. Ison-Britannian pitkä 10 vuoden sitoutuminen on ollut luottamuksen kannalta merkittävää, mutta jatkossa Sierra Leone ”kilpailee” muiden kehitysyhteistyöprojektien kanssa rahoituksesta, mikä lisää epävarmuutta. (Albrecht & Jackson 2009, 168.) Poliisin vahvuus on kasvanut merkittävästi, mikä on kasvattanut sen rahoitustarvetta (Fayemi 2005, 194). Armeijaa taas on pyritty supistamaan, mutta tulevaisuus osoittaa, olisiko parempi ratkaisu ollut konfliktin jälkeen vanhan armeijan täydellinen demobilisointi ja uuden mitoittaminen taloudellisten tekijöiden mukaan. Armeijaa ei kuitenkaan haluttu heti sisällissodan jälkeen merkittävästi supistaa, koska suuri määrä toimeentuloa ex-sotilaita nähtiin merkittävänä uhkana maan turvallisuudelle. (Albrecht & Jackson 2009, 108–109.) Rahoitusongelmat eivät liity pelkästään tehokkuusaspektiin, vaan myös uudistettujen ministeriöiden ja muiden

valvontainstituutioiden tulisi pystyä ylläpitämään toimintansa, ja toisaalta uudistuksen tulisi ulottua myös vielä uudistuksen ulkopuolelle jääneisiin instituutioihin.

Jo suoritettun turvallisuussektorin uudistuksen kannalta oleellista oli, että Iso-Britannia sitoutui muutokseen ja että Sierra Leone halusi muutosta. (Albrecht & Jackson 2009, 200.) Paikallisen omistajuuden vahvistaminen edellytti kansainvälisiltä toimijoilta halua luovuttaa tehtäviä paikallisille ja paikallisilta taas halua ottaa vastuu tehdyistä päätöksistä. Sierra Leonen tapauksessa löytyi molemmin puolin tarvittava määrä yksilöitä, jotka olivat valmiita tähän, vaikka välillä uudistus laahasi tai jopa pysähtyi. (Ibid., 200–201.) Uudistus on ollut hyvin yksilövetoista niin kansainvälisten kuin paikallistenkin toimijoiden osalta. Valvontainstituutioista erityisesti kansallisen turvallisuuden viraston ja puolustusministeriön kohdalla tämä tarkoittaa, että siviilivalvonnan ylläpitämisen paineet kasaantuivat yksittäisten henkilöiden harteille. (Ibid., 184–185.) Kansainvälisen henkilöstön vaihtuvuus oli suurta, mutta paikallisista tärkeimmät henkilöt pysyivät samoina. Tulevaisuuden kannalta vallan keskittyminen saattaa kuitenkin olla riski, kun nuoressa demokratiassa on henkilöitä, joille valvontavastuu on keskittynyt. (Ibid., 202.)

Tulevaisuuden haasteista huolimatta Sierra Leonen turvallisuuden suhteen on tapahtunut kehitystä. Sierra Leonen hallituksen mielestä turvallisuus onkin jo ratkaistu kysymys ja uudistusten painopisteen tulisi siirtyä erityisesti talouteen. Kehitysmittareilla tarkasteltuna Sierra Leonessa ei kuitenkaan ole tapahtunut vielä merkittävää kehitystä (Horn et al. 2006, 121–122; Wilson 2006, 251; YK:n kehitysohjelma 2010, 145), mutta kehitys onkin vasta turvallisuussektorin uudistuksen luoman perustan lopputulos. Miten ovat kehittyneet perinteinen valtiokeskeinen turvallisuus ja inhimillisen turvallisuus sekä turvallisuuden hallinnointi kehityksen mahdollistajina? Vuoden 2007 vaalit ja sitä seurannut rauhallinen vallanvaihdos ilman YK:n rauhanturvaoperaatiota on jo itsessään osoitus Sierra Leonen positiivisesta turvallisuustilanteen kehittymisestä. Sama testi odottaa vielä tämän tutkielman toisen tapaustutkimuksen kohdetta Liberiaa.

## **5.2 Liberia**

### **5.2.1 Taustaa**

Liberia on Afrikan vanhin tasavalta, mutta todellisuudessa maassa vallitsi jo ennen vuoden 1844 itsenäistymisjulistusta ”musta kolonialismi”. Yhdysvalloista vapautetut



orjat toivat puheiden tasolla sivistyksen ja kristinuskon paikallisille, mutta lopputulos oli hyvin samanlainen kuin eurooppalaisten valtioiden siirtomaahistoria eli sortoa, nepotismia ja luonnonvarojen hyödyntämistä harvojen hyväksi. (Fayemi 2005, 181; Ebo 2008, 149.) Kirkko, vapaamuurarit ja Liberian ensimmäinen poliittinen puolue True Whig Party muodostivat uudisasukkaiden vallan perustan. True Whig Party voitti kaikki vaalit vuodesta 1877 vuoteen 1980, ja maassa oli käytännössä yksipuoluejärjestelmä. Tässä mielessä Liberia on Afrikan kolonialismin jälkeinen valtio muiden joukossa. (Ebo 2005, 3–4.)

William Tubmanin pitkän valtakauden aikana (1944–1971) Liberiaa kutsuttiin Firestone-tasavallaksi viitaten Firestone-yhtiöön, jolle Tubman luovutti laajoja maa-alueita maailman suurimman kumiplantaasin perustamiseen. Liberia oli erittäin riippuvainen ulkopuolisesta pääomasta, ja kansainvälisille suuryrityksille kertyi merkittävästi poliittista vaikutusvaltaa. Tubmanin kaudella taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset erot alkuperäisten ja uudisasukkaiden välillä kasvoivat. Tätä kuvastaa se, että vuoteen 1963 asti vain kolmella prosentilla kansalaisista oli äänioikeus. (Ebo 2005, 4; Higate & Henry 2009, 35.) Kuten Sierra Leonessa, myös Liberiassa turvallisuusinstituutiot oli kehitetty kulloisenkin vallanpitäjän yksityiseksi turvallisuuskoneistoksi, joka viime kädessä takasi vallan maassa (Fayemi 2005, 195). Vuodesta 1910 vuoteen 1960 Liberian armeija tunnettiin nimellä Frontier Force. Sille kuuluivat sekä poliisin että armeijan tehtävät ja valtuudet. Suurin osa upseereista oli amerikanliberialaisia ja sotilaat koottiin lähinnä näiden suosimien heimojen piiristä. Tämä synnytti etnisiä jännitteitä, joita lisäsi myös armeijan satunnainen palkanmaksu. Tämä taas johti ryöstelyyn armeijan kulujen ja ylläpidon kattamiseksi. Vuonna 1962 Frontier Force muutti nimensä Liberian asevoimiksi (AFL), ja vuosikymmenen loppua kohti armeijan rekrytointi ja koulutus alkoivat lähestyä tuonaikaisia läntisiä normeja, vaikka edelleen upseereista suurin osa oli uudisasukkaita. (International Crisis Group 2009, 3.)

Tubmanin ja hänen seuraajansa William Tolbertin presidenttikausien aikana Liberia oli amerikanliberialaisten oligarkia, jota ylläpidettiin rotuerottelujärjestelmällä (Musah 2002, 919; Fayemi 2005, 181). Kuten Sierra Leonessa, myös Liberiassa ainoaksi keinoksi muuttaa järjestystä jäi väkivalta, ja vuonna 1980 armeija ryhtyi sotilasvallankaappaukseen ylikersantti Samuel Doen johdolla (Higate & Henry 2009, 36). Doen johtama sotilashallinto pyrki kehittämään suhteita erityisesti Yhdysvaltoihin, ja presidentti Reaganin hallinto käyttikin 500 miljoonaa dollaria Liberian armeijan aseistamis- ja koulutusohjelmaan (Malan 2008b, 24). Liberian armeijasta tulikin

suhteettoman hyvin koulutettu ja aseistettu alueellinen voimatekijä. Yhdysvaltalaisen avun lisäksi myös Israel koulutti Liberian terrorismin vastaisen yksikön (ATU), kun taas Muammar Gaddafin johtama Libya vastasi Doen hallintoa vastustaneiden vallankumouksellisten kouluttamisesta (International Crisis Group 2009, 3). Ulkopuolinen varustaminen yhdistettynä Liberian etnisiin, uskonnollisiin, taloudellisiin ja poliittisiin jännitteisiin muodostivat Liberian neljätoistavuotisen sisällissodan perustan (Higate & Henry 2009, 35).

Doe kuului etniseen krahneheimoon ja yritti lähinnä korvata kaadetun amerikanliberialaisten oligarkian krahneheimon oligarkialla, mitä varten muita maan etnisiä ryhmiä sorrettiin entistä voimakkaammin. Sortotoimet johtivat uuteen kapinaan nyt Doen hallintoa vastaan Liberian Kansallisen isänmaallisen rintaman (NPFL) johdolla. Liberia ajautui sisällissotaan, jonka ensimmäinen vaihe alkoi vuonna 1989 ja kesti vuoteen 1996. Vallankumouksellisten propaganda Doen hallintoa ja hänen edustamaa krahnehimoa vastaan toimi hyvin taistelijoiden rekrytoinnissa, ja jo vuonna 1990 Doe jäi kapinallisten vangiksi ja hänet teloitettiin. (Ebo 2005, 4-5; Higate & Henry 2009, 36.) Liberian asevoimat (AFL) eivät varsinaisesti hajaantuneet sisällissodan aikana, mutta niiden vastarinta romahti Doen mukana (International Crisis Group 2009, 3). Vastarintaa kapinallisia ja erilaisia ryösteleviä joukkioita vastaan sisällissodan ensimmäisen vaiheen aikana tarjosi lähinnä nigerialaisista koostunut Länsi-Afrikan talousyhteisön rauhanturvaoperaatio (ECOMOG), joka pyrki estämään aseellisten joukkioiden hyökkäykset siviilejä vastaan ja taivuttamaan nämä tulitaukoon (Higate & Henry 2009, 36). Lisäksi Guineassa koulutettiin talousyhteisön hyväksynnällä puolisotilaallinen 1000 taistelijan vahvuinen Mustat baretit -joukko<sup>35</sup>, josta tuli vuodesta 1992 lähtien Liberian väliaikaisen presidentin Amos Sawyerin armeija eli käytännössä myös Liberian armeija (International Crisis Group 2009, 4).

Vuoden 1997 vaaleissa valtaan nousi NPFL:n johtohahmo Charles Taylor. Taylor oli sisällissodan aikana kasvattanut omaa valtaansa, ja ”vaalimainonnan” kautta äänestäjille tehtiin selväksi, että rauha ei olisi mahdollinen, jos Taylor ohitettaisiin täysin. Taylorin vaalikampanja perustui pelotteluun, mutta myös liberialaisten isänmaallisuuteen vetoamiseen ns. Suur-Liberia-puheilla ja lupauksilla vallata takaisin Liberialle 1900-luvun alussa kuuluneet alueet. (Ebo 2005, 5; Higate & Henry 2009, 36; International Crisis Group 2009, 2.) Taylor lupasi myös tuoda rauhan ja vakauden pitkään

---

<sup>35</sup> Liberian nykyinen puolustusministeri Brownie Samukai oli Mustien barettien komentaja (International Crisis Group 2009, 4).

kärsineeseen maahan eli jokaiselle jotakin, mutta tilanne maassa paheni entisestään. Vuoden 1995 Abujan sopimuksen mukaan Länsi-Afrikan talousyhteisö valvoisi Liberian turvallisuussektorin uudistusta, mutta Taylor tulkitsi vaalivoittonsa jälkeen uudistuksen kuuluvan hänen vastuulleen ja Länsi-Afrikan talousyhteisön toimivallan päättyneen Liberian alueella. Taylor marginalisoi Liberian armeijan, koska se oli ja myös pysyi aina sisällissodan jälkeiseen demobilisointiin asti hänen edeltäjänsä Doen edustaman krahnheimmon hallussa. (Malan 2008a, 9.)

Taylorin aikana väkivalta yksityistettiin Liberiassa. Taylorin tyrannia johti siihen, että yhä enemmän aseellisia ryhmittymiä ryhtyi vastarintaan, mikä taas johti vastatoimiin, mutta ei maan virallisen armeijan vaan erilaisten epävirallisten aseellisten toimijoiden kautta. (Kinsey 2006, 116.) Liberian sisällissodan toisen vaiheen katsotaan alkaneen vuonna 1999, kun Länsi-Afrikan talousyhteisön rauhanturvaajat vetäytyivät maasta (Higate & Henry 2009, 36–37). Vastatoimiin Taylor käytti entisiä NPFL:n taistelijoita ja sukulaisiaan. Taylorin poika ”Chucky” johti Liberian terrorismin vastaista yksikköä (ATU) ja serkku Joe Tate oli Liberian poliisin johtaja. Maaseudulla, missä Tayloria vastustaneet kapinallisjärjestöt Liberialaiset demokratian ja hyvityksen puolesta<sup>36</sup> (LURD) ja Liike Liberian demokratian puolesta<sup>37</sup> (MODEL) toimivat, Taylor käytti vastavoimana entisiä NPFL-kapinallisia. Taylorin hallinto maksoi taistelijoille 150 dollarin kertakorvauksen, minkä jälkeen muut toimintakulut tuli kattaa ryöstelyllä. (Malan 2008a, 9.) Taylorin terrorikampanjat ja sekaantuminen alueen muihin konflikteihin johtivat lopulta kansainväliseen kauppasaartoon, joka heikensi Liberian tilannetta entisestään. (Ebo 2005, 4–5.)

Charles Tayloriin henkilöitynyt varjotalous oli 1990-luvulla korvannut Liberiassa valtion todellisen talousjärjestelmän. Yksityistämällä talouden ja turvallisuuden hallitsemillaan alueilla Taylor pystyi mielensä mukaan jakamaan etuoikeuksia ja rangaistuksia. (Kinsey 2006, 113.) Kuten Sierra Leonessakin, rajat eri ryhmien sekä talouden ja väkivallan välillä hämärtyivät. Aseistautuneet joukot ryöstivät ja hävittivät alueita, joilla liikkuvat, ryöstetyiltä alueilta saatiin ryöstösaaliin lisäksi myös orjatyövoimaa, joka yhdisti paikallisen varjotalouden kansainväliseen varjotalouteen, jossa väkivalta ja talous ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. (Ibid., 116.) Konfliktin osapuolille ja muille aseistautuneille joukoille sodan jatkumisesta tuli päämäärä itsessään. Päämäärä on vastakkainen clausewitziläiselle käsitykselle sodankäynnin

---

<sup>36</sup> Guinean tukema.

<sup>37</sup> Norsunluurannikon tukema.

päämääristä, jolloin myös väkivallan pääkohteen on katsottu olevan eri. Suurin osa Liberian sisällissodan väkivallasta kohdistuikin aseettomaan siviiliväestöön, ei aseistautuneisiin vihollisjoukkoihin. (Münkler 2005 [2002], 14.) Liberian armeija oli aina ollut sorron ja pelon väline, jota maan väestö halveksui ja pelkäsi (Ebo 2005, 5). Tällainen tilanne johtaa usein turvallisuuden yksityistämiseen alhaalta ylöspäin, kun turvatyhjiön täyttävät paikalliset ja alueelliset toimijat (Mandel 2002, 155). Liberiassa turvallisuus yksityistettiin täydellisesti myös ylhäältä alaspäin maan presidentin Charles Taylorin tukeutuessa epävirallisiin aseistautuneisiin ryhmiin (Avant 2005a, 94). Voimankäyttö oli ulkoistettu epävirallisille ryhmille, jotka peilasivat Liberian etnisiä jännitteitä. Tämän pelon ja epäluulon kulttuurin muuttaminen onkin usein suurin haaste turvallisuussektorin uudistukselle ja laajemmalle jälleenrakennusoperaatiolle konfliktin jälkeisessä tilanteessa. (Higate & Henry 2009, 37.)

Neljätoista vuotta kestänyt sisällissota päättyi Ghanan Accrassa vuoden 2003 elokuussa solmittuun kattavaan rauhansopimukseen (CPA). Sota oli johtanut valtion, talouden ja yhteiskunnan lähes täydelliseen romahtamiseen. Arviolta 250 000 ihmistä kuoli ja 500 000–1,3 miljoonaa joutui jättämään kotinsa sodan aikana. (Ebo 2005, 5-6; McFate 2008, 645.)

### **5.2.2 Rauhanprosessin alkuvaihe**

Accran rauhansopimuksesta liikkeelle lähtenyt rauhanprosessi ja jälleenrakentaminen on seurannut YK:n kylmän sodan jälkeisen mantran vaiheita eli ensin rauhansopimus, rauhanturvaoperaatio (UNMIL), DDR- sekä SSR-ohjelmat ja lopuksi vaalit. Vaaleja ennen maahan tuli rauhansopimuksen 22. artiklan mukaan perustaa siirtymäajan hallitus *National Transitional Government of Liberia* (NTGL) ja lakeja säätävä 76-paikkainen siirtymäajan yksikamarinen parlamentti (NTLA), jonka kokoonpanon edustavuus oli rauhansopimuksessa määritelty. Rauhansopimuksen 9 artiklan toisen momentin mukaan vaalit tuli järjestää viimeistään vuoden 2005 lokakuussa. (Ebo 2005, 6; Fayemi 2005, 187.)

Liberian valtiollisten instituutioiden lähes täydellinen romahdus on ollut maan jälleenrakennusprosessin kannalta sekä haaste että mahdollisuus, koska paluuta vanhaan ei ollut. YK sitoutui Liberian jälleenrakentamiseen syyskuussa 2003 turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1509, jolla käynnistettiin YK:n rauhanturvaoperaatio Liberiassa (UNMIL) (Higate & Henry 2009, 37). Operaation tehtäviin kuuluvat tulitaukosopimuksen toimeenpaneminen, avustustyön,

ihmisoikeuksien, turvallisuussektorin uudistuksen ja rauhanprosessin tukeminen sekä YK:n henkilöstön, rakennusten ja kaluston sekä siviilien suojeleminen. Operaation päätoimialueet ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito sekä aseistariisuntaa, demobilisaatiota sekä taistelijoiden yhteiskuntaan uudelleen integroitumista ja kotiinpaluuta tukeva ohjelma (DDRR<sup>38</sup>) (Fayemi 2005, 190; McFate 2008, 646).

Ensimmäinen lokakuuta 2003 toimintansa aloittaneella UNMIL-operaatiolla ja sen noin 15 000 rauhanturvaajalla on ollut selkeästi positiivinen vaikutus yleiseen turvallisuustilanteeseen Liberiassa (Malan 2008b, 16; Higate & Henry 2009, 38). Pitkän tähtäimen kehityssuunnitelmien toteutumisessa on ollut enemmän ongelmia. Liberian jälleenrakennusagenda on määritelty *Liberian Joint Needs Assessment* -raportissa, jota olivat laatimassa kansainväliset toimijat, kuten IMF, UNDP, Maailmanpankki ja YK, mutta myös paikalliset toimijat, kuten siirtymäajan hallitus. Arvion pohjalta rakennettiin aikataulu<sup>39</sup> tiettyjen tärkeiden tavoitteiden saavuttamiselle ja niiden edistymisen seuraamiselle 6, 12, 18 ja 24 kuukauden välein. (Ebo 2005, 6–7.) Aikataulu piti vuosien 2003–2005 välisellä ajanjaksolla yleisen turvallisuuden parantamisen ja tiettyjen konkreettisten toimien suhteen, mutta konfliktin rakenteellisiin syihin ei vielä pystytty tarttumaan.

Ongelmia tuotti erityisesti siirtymäajan hallitus (NTGL), jonka tuli luoda maahan perusta hyvälle hallinnolle, mutta joka itse liitettiin useisiin skandaaleihin ja väärinkäytöksiin. Esimerkiksi Euroopan komission rahoittaman tilintarkastuksen perusteella on esitetty korruptiosyytöksiä, jotka liittyvät siirtymäajan hallituksen kaivosyhtiöille myöntämiin kaivosvaltauksiin. Siirtymäajan hallituksen kokoonpanoa suunniteltaessa kaikkien ryhmien edustus haluttiin varmistaa, mikä johti sisäisiin ristiriitoihin ja epäluuloihin entisten vihollisten välillä. Epäluulot heikensivät päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja erityisesti vastuunkantoa tehdyistä päätöksistä. Sama koski myös siirtymäajan parlamenttia, jonka jäsenillä ei varsinaisesti ollut liberialaisten mandaattia, vaan kokoonpano oli neuvottelujen lopputulos. Vahva parlamentti on valvontaroolinsa takia oleellinen turvallisuussektorin uudistuksen kannalta, mutta uudistuksen alkuvaiheessa sitä vaivasivat samat korruption ja sisäisten epäluulojen ongelmat kun siirtymäajan hallitusta. (Ebo 2005 6–9 & 25; Cook 2010, 41–42.)

---

<sup>38</sup> Liberian kohdalla käytettiin aluksi lyhennettä DDRR, mutta käytännön eroa prosessissa ei ollut yleisemmin käytettyyn DDR-lyhenteeseen.

<sup>39</sup> Results-Focused Transition Framework (RFTF)

Toinen ongelma suunnitelmien ja käytännön välillä liittyi DDRR-prosessiin<sup>40</sup>, jossa aseistariisunta eteni odotetusti, mutta entisten taistelijoiden demobilisaatio, yhteiskuntaan uudelleen integroiminen ja kuntoutustoiminta muodostuivat pullonkaulaksi. Tämä johtui taistelijoiden määrän merkittävästä aliarvioimisesta operaation suunnitteluvaiheessa. YK:n rauhanturvaoperaatiolla oli aluksi kiire osoittaa edistymistä ja saavuttaa suunnitelmissa määritellyt aikarajat, mutta YK:n alkuperäinen arvio 38 000 ex-taistelijasta osoittautui virheelliseksi, ja jo marraskuuhun 2004 mennessä oli aseista riisuttu 103 018 ex-taistelijaa, joista 11 prosenttia oli lapsia. (Ebo 2005, 10.) Rauhanturvaoperaatiossa vuodesta 2003 vuoteen 2005 tiedotustehtävissä palvelleen reservin majurin Ismo Laitisen mukaan kyseessä ei ollut pelkästään virheellinen arvio, vaan liberialaiset pyrkivät saamaan DDRR-ohjelman piiriin myös muita kuin entisiä taistelijoita (Laitinen 2010).

Aseistariisunta oli selvästi onnistunein osa vuosien 2003–2005 DDRR-ohjelmaa, mutta sen onnistumisen arviointia häiritsee alkuperäisen taistelijoiden määrän virheellisyys. Ex-taistelijoiden odotettua suurempi määrä tarkoitti demobilisaatio-ohjelman supistamista kolmesta viikosta viiteen päivään. Viidessä päivässä ex-taistelijat tuli irrottaa entisten komentajiensa vaikutuksesta ja tarjota heille psykologista hoitoa. Vielä suurempi kuilu oli kuitenkin DD- ja RR-ohjelmien välillä. Yhteiskuntaan uudelleen integroimisella ja kuntoutuksella oli tarkoitus antaa ex-taistelijoille ammatillista ja peruskoulutusta, jotta heistä tulisi jälleen osa siviiliyhteiskuntaa. Liberiassa vain yksi kahdeksasta aseista riisutusta pääsi RR-ohjelman piiriin. (Ebo 2005, 10–11.) Tämä toimettomien ja tyytymättömien ex-taistelijoiden joukko muodosti rauhanturvaoperaation alkuvaiheessa suuren riskitekijän. Uhkakuvana oli, että Nigeriassa maanpaossa ollut Charles Taylor<sup>41</sup> pystyisi omilla varoillaan ja yhteyksillään vetoamaan tähän toimettomien ja pettyneiden joukkoon uuden sisällissodan aloittamiseksi. (Ibid., 12–13.) Rauhanturvaajat joutuivatkin tukahduttamaan väkivaltaiseksi muuttuneita mielenosoituksia joulukuussa 2003, lokakuussa 2004 ja joulukuussa 2005 (International Crisis Group 2009, 5). Kuten Sierra Leonessa myös Liberiassa turvattomuuden symboliksi nousi ”ex-taistelija”, joka myös kuvaa vaikeutta yhdistää turvallisuus- ja kehitystavoitteet jälleenrakennusoperaatiossa (Higate & Henry 2009, 39). Ongelmana on, että kansainväliset panostukset suuntautuvat ex-taistelijoihin, jotka käytännössä saavat

---

<sup>40</sup> Tämä YK-johtoinen prosessi koski koko laajuudessaan vain epävirallisia taistelijoita, ei Liberian armeijaa. DynCorp vastasi armeijan demobilisaatiosta.

<sup>41</sup> Taylor pidätettiin vuoden 2006 maaliskuussa ja on tällä hetkellä Haagin sotarikostuomioistuimessa (Higate & Henry 2009, 37).

palkkion väkivallasta, kun taas suuri joukko jää koulutus- ja kuntoutusohjelmien ulkopuolelle. Juuri näihin tyytymättömiin voivat rauhanprosessissa mielestään paitsioon jääneet poliittiset eliitit vedota, koska rauhanprosessi tulee ymmärtää aina myös poliittisena prosessina. (Fayemi 2005, 185–186 & 198.)

### **5.2.3 Liberian turvallisuussektorin uudistus**

Vuonna 2005 pidetyt presidentinvaalit voitti Yhtenäisyyspuolueen Ellen Johnson Sirleaf 59,4 %:lla annetuista äänistä. Hänestä tuli Afrikan ensimmäinen naispresidentti vaaleissa, joita kansainväliset tarkkailijat ovat kuvanneet vapaiksi ja oikeudenmukaisiksi, vaikka hänen vastaehdokkaansa entinen jalkapallotähti George Weah aluksi kyseenalaistikin tuloksen ja maassa syttyi levottomuuksia. (Harris 2006, 391; Higate & Henry 2009, 37.) Kun Johnson Sirleaf astui virkaan vuoden 2006 tammikuussa ja korvasi korruptoituneen ja lähes toimintakyvyttömän siirtymäajan hallituksen, täyttyi yksi rauhansopimuksen tärkeimmistä tavoitteista ja ehdoista kansainväliselle jälleenrakennusavulle (Cook 2010, 7–11). Uusi hallitus nimesi päähuomioalueikseen kansallisen turvallisuuden, talouden elvyttämisen, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteiden vahvistamisen sekä perusinfrastruktuurin ja palveluiden kehittämisen. Nämä ns. neljä pilaria kirjattiin uuden hallituksen köyhyysvähentämisstrategiaan (IPRS). (Malan 2008a, 6.) Liberiasakin, kuten Sierra Leonessa, turvallisuus ja kehitys nähtiin toisistaan riippuvaisina ja niiden yhteyttä korostettiin suunnitteluvaiheessa. Accran rauhansopimuksen ja Ellen Johnson Sirleafin presidentiksi nimittämisen välillä Liberiassa tapahtui paljon kehitystä, mutta rauhanrakennuksen alkuvaiheen pääongelma oli edelleen sama: laittomuus, johon turvallisuussektori oli vielä liian heikko vastaamaan ja jonka syihin ei vielä pystytty puuttumaan hitaasti etenevän yhteiskuntaan uudelleen integrointi- ja kuntoutusohjelman kautta. (Higate & Henry 2009, 93–94.) YK:n rauhanturvaoperaatio oli riisunut aseista yli 100 000 taistelijaa ja merkittävästi parantanut yleistä turvallisuutta valvomillaan alueilla (Ebo 2005, 10; Higate & Henry 2009, 84), mutta YK:n rauhanturvaoperaation mandaattiin ei kuulu laaja ja pitkäkestoinen turvallisuussektorin uudistus. YK lähteekin Capstone-doktriininsa mukaisesti siitä, että jokin valtio ottaa johtoroolin kohdevaltion turvallisuussektorin uudistuksen rahoituksessa ja toimeenpanossa. Liberian kohdalla tämän roolin otti Yhdysvallat. (Fayemi 2005, 191; Malan 2008b, 17.) Haasteista huolimatta rauhanturvaoperaatiossa voitiin vuonna 2006 siirtyä konfliktin jälkeisestä vaiheesta rauhan lujittamisvaiheeseen, joka kesti vuoden 2007 loppuun ja jota on seurannut operaation vaiheittainen supistaminen (McCandless 2008, 4). UNMIL-

operaation on tarkoitus päättyä vuonna 2011 pidettäviin vaaleihin olettaen, että Liberian uudistettu turvallisuussektori on valmis ottamaan vastuun maan turvallisuudesta.

Liberian turvallisuussektorin haasteet ovat pysyneet suhteellisen vakioina vuodesta 2005 lähtien. Suurimmaksi turvallisuushaksi nähtiin köyhyyden ja työttömyyden seuraukset (Higate & Henry 2009, 39). Toimettomat nuoret ja DDR-ohjelman ulkopuolelle jääneet pettyneet entiset taistelijat tarjoavat mahdollisuuden rekrytointiin, jos jokin Liberian kapinallisjärjestöistä aloittaisi jälleen toimintansa (Fayemi 2005, 199). LURD muodostaa suurimman, vaikkakin epätodennäköisen, uhkan uudesta kapinasta, koska sen edustaman etnisen ryhmän piirissä on tunnettu eniten katkeruutta rauhan jälkeiseen vallanjakoon (Higate & Henry 2009, 94; International Crisis Group 2009, 6). Sisäiset turvallisuushkat yhdistyvät Länsi-Afrikassa lähes aina myös ulkoisiin (Fayemi 2005, 190). Rauhattomuus, joka on selkeästi lisääntynyt Liberian naapurimaista tällä kertaa Guineassa ja Norsunluurannikossa saattaa myös helposti läikkyä Liberian puolelle. Suora ulkopuolinen valtiollinen tai ei-valtiollinen hyökkäys Liberiaan on epätodennäköinen, mutta vaikeasti valvottavat raja-alueet tarjoavat tukikohtamahdollisuuksia naapurimaiden kapinallisille. Taloudellisia ja sosiaalisia uhkia ovat ruokamellakat, väkivaltainen rikollisuus ja kiistat maa-alueista. (International Crisis Group 2009, 5–8.)

Turvallisuussektorin uudistus lähti armeijan osalta Liberiassa liikkeelle hitaasti verrattuna aseistariisuntaan, demobilisaatioon ja poliisiuudistukseen. Tähän vaikutti osaltaan YK:n Liberian-erityisedustajan Jacques Kleinin negatiivinen suhtautuminen armeijan rooliin maassa ja siis myös sen uudistamiseen. Kleinin mielestä Liberia pärjäisi ilman armeijaa koulutetun poliisin ja 600–700 rajavartijan voimin, koska armeijoilla oli maassa tapana vain pelata korttia ja suunnitella vallankaappauksia. (Ebo 2005, 16.) Myös Sierra Leonen kohdalla armeijan tarpeellisuutta pohdittiin (Fayemi 2005, 192). Yhteistä molemmille tapauksille oli siis epäluulo armeijaa kohtaan.

Kokonaisvaltaisessa rauhansopimuksessa (CPA) turvallisuussektorin uudistus ja erityisesti armeijan uudistus oli määritelty yhdeksi osaksi rauhanprosessia, ja siinä tuli erityisesti kiinnittää huomio uusien sotilaiden taustaan, koska armeijan tuli irrottautua sisällissodan perinnöstä sekä joukkojen että johdon tasolla. Kuten siirtymäajan hallituksen, myös armeijan tuli edustaa kaikkia liberialaisia etnisiä ja alueellisia ryhmiä tasapuolisesti, ja sen päätehtäväksi määriteltiin maan suvereniteetin puolustaminen sekä ääritilanteissa katastrofiapu. Rauhansopimustekstissä kaikki sopimuksen osapuolet



toivoivat Yhdysvalloilta johtavaa roolia turvallisuussektorin uudistuksen toteuttamisessa. (Fayemi 2005, 193; Ebo 2008, 150.) Sierra Leonesta Liberian uudistuksen alkuvaihe poikkeaa siinä, että turvallisuussektorin uudistus oli selkeästi määriteltä jo rauhansopimuksessa osaksi rauhanprosessia.

Rauhansopimuksen ohella toinen Liberian turvallisuussektorin uudistuksen kannalta oleellinen asiakirja on YK:n turvallisuusneuvoston 19. syyskuuta 2003 hyväksymä päätöslauselma 1509, jolla UNMIL-operaatio perustettiin (Higate & Henry 2009, 37). Rauhansopimuksen ja UNMIL-operaation mandaatin lisäksi vuoden 2005 vaalien jälkeen myös Liberian perustuslaista tuli osa uudistuksen laillista perustaa, kun Liberia sai jälleen presidentin, joka perustuslain mukaisesti oli myös armeijan ylipäällikkö. Rauhansopimus, turvallisuusneuvoston päätöslauselma ja Liberian perustuslaki loivat osittain päällekkäisen ja ristiriitaisen oikeudellisen viitekehyksen, mutta niiden antamin valtuuksin on uudistusta viety eteenpäin aina vuoden 2008 tammikuuhun, jolloin Liberian kansallinen turvallisuusstrategia hyväksyttiin. Prosessia on kuitenkin auttanut sekä Liberiassa että kansainvälisen yhteisön keskuudessa vallinnut yhteisymmärrys uudistuksen tarpeellisuudesta. (Malan 2008b, 17–18; Cook 2010, 23.)

Turvallisuussektorin uudistuksen alettua varsinaisesti vasta vuoden 2005 vaalien jälkeen presidentti Johnson Sirleafin hallinto peri turvallisuussektorin, jossa oli 15 erilaista osaa, joista useat suorittivat lähes identtisiä tehtäviä (Gombert et al. 2007, 42; Malan 2008a, 10). Päällekkäisyydet yhdistettynä heikkoon valvontaan ovat perinteinen kasvualusta korruptiolle ja instituutioiden väliselle kilpailulle resursseista, mikä on erityisen vaarallista turvallisuusinstituutioiden kohdalla. Valvonta ja päätöksenteko on Liberiassa perinteisesti ollut hyvin keskitettyä, eikä tilanne ole muuttunut Johnson Sirleafin kaudella, vaan presidentille ja hänen avustajille on keskittynyt huomattavasti valvontavastuuta ja päätösvaltaa. Tämä luonnollisesti lisää riskiä väärinkäytöksille, joista Liberiassa on pitkät perinteet. (Fayemi 2005, 195; Ebo 2005 14–15.) Johnson Sirleafin hallintoa kohtaan ei ole suurempia syytöksiä esitetty ainakaan kansainvälisellä tasolla, mutta turvallisuussektorin rakenne ja sen valvonta tulisi selkeyttää ennen kuin joku hyödyntää tätä vallan keskittymistä ja puutteellista valvontaa (Malan 2008a, 16).

Yhdysvaltojen on toivottu ottavan Liberiassa samanlaisen johtoaseman kuin Isolla-Britannialla on ollut Sierra Leonessa (Fayemi 2005, 191; Ebo 2008, 150). Yhdysvallat lupasi 210 miljoonaa dollaria koko turvallisuussektorin uudistusohjelmaan ja allekirjoitti siirtymäajan hallituksen kanssa sopimuksen, jossa Yhdysvaltojen rooli

virallisesti määriteltiin. Yhdysvaltojen tuli avustaa Liberian vanhan armeijan demobilisoinnissa, rekrytoida ja tarkistaa uuden armeijan sotilaiden taustat sekä kouluttaa, varustaa ja ylläpitää uutta armeijaa niin pitkään, että se on toimintakykyinen. (Malan 2008b, 20; Ebo 2008, 150.) Tähän kuului myös puolustusministeriön uudistaminen. Uudistuksen alkuvaiheessa vuonna 2004 kehitettiin paikallisesti Liberian puolustusministeriön alaisessa puolustusasian neuvottelukunnassa<sup>42</sup> (DAC, *Defence Advisory Committee*) yksi suunnitelma armeijan kokoonpanosta ja Yhdysvaltain Euroopan sotatoimialueen päämajassa (USEUCOM) toinen. Suurin ero suunnitelmien välillä oli Yhdysvaltain armeijan ehdotukseen sisältynyt nopean toiminnan joukko-osasto. Paikallisista koostuvan neuvottelukunnan arvion mukaan erikoisjoukot saatettaisiin liberialaisten keskuudessa liittää aikaisempiin sortoon käytettyihin iskujoukkoihin. Neuvottelukunta arvioi armeijan vahvuudeksi tarvittavan 6500 sotilasta, kun taas USEUCOM arvioi n. 4000 sotilaan riittävän. (Ebo 2005, 17–18; Nathan 2007, 79.) Kummastakaan näistä suunnitelmista ei tullut uudistuksen ohjenuoraa, vaan prosessille oli pitkään ominaista kokonaiskuvan puuttuminen Liberian turvallisuusympäristöstä ja sen edellyttämistä uudistuksista, koska kansallinen turvallisuuden kokonaisstrategia puuttui (Ebo 2005, 19).

Kokonaisvaltaisuus ja koordinointi puuttui myös kansainvälisten toimijoiden työstä. UNMIL-operaatio on mandaattinsa mukaisesti keskittynyt Liberian uuden poliisin rekrytoimiseen ja kouluttamiseen. Yhdysvallat taas on keskittynyt armeijan ja siihen liittyen puolustusministeriön uudistamiseen. Uudistuksen kolmas osa on yleinen hallinnollinen uudistus, josta vastasi *The Governance Reform Commission* (GRC) yhteistyössä Liberian puolustusministeriön ja oikeusministeriön kanssa. Ongelmana turvallisuussektorin uudistuksen periaatteiden kannalta oli ja on edelleen, että jokainen näistä osista toimi itsenäisesti.

YK:n rauhanturvaoperaation johtama poliisiuudistus alkoi heti sen jälkeen, kun rauhanturvaajat pystyivät takaamaan Monrovia turvallisuuden. Koulutuksen oli vuoden 2008 lopussa läpikäynyt 3661 poliisia, joista naisia oli 12 prosenttia. (International Crisis Group 2009, 17–18.) Poliisiuudistus ei lähtenyt liikkeelle täysin puhtaalta pöydältä, vaan poliiseiksi rekrytoitiin myös jo vanhoissa turvallisuusinstituutioissa palvelleita, mikä on johtanut epäluuloihin ja kritiikkiin poliisia ja sen uudistusta kohtaan. Poliisin toimintaa onkin kritisoitu sekä paikallisesti

---

<sup>42</sup> Neuvottelukunnassa olivat edustettuina Liberian siirtymäajanhallinto sekä Tayloria vastustaneet kapinallisjärjestöt LURD ja MODEL (Ebo 2005, 17).

että kansainvälisesti. (Ebo 2005, 20–21.) Poliisin kehittäminen ja sen tarvitsemien resurssien turvaaminen on erityisen tärkeää, koska toisin kuin tehokkaan armeijan tehokkaan poliisin toiminta vaikuttaa ja näkyy liberialaisten turvallisuudessa joka päivä. Tähän liittyy myös oikeusjärjestelmän uudistuksen tarpeellisuus. GRC:n vastuulla olleen hallinnollisen uudistuksen etenemistä on sen laajuuden takia vaikea arvioida, mutta ainakaan oikeusjärjestelmän suhteen se ei ole edennyt. (Fayemi 2005, 195.) Kokonaisvaltaisuuden toisen osan eli uudistusohjelmien tiiviin yhteistyön kannalta Sierra Leonen ja Liberian turvallisuussektorin uudistukset eroavat selkeästi toisistaan. Sierra Leonessa johtovaltio Iso-Britannia pyrki aktiivisesti vahvistamaan uudistuksen osien yhteyksiä eri keinoin, kuten yhteisellä rahoituksella ja siirtymällä koko oikeussektorin kattavaan uudistusohjelmaan (Albrecht & Jackson 2009, 84 & 175). Vaikka nämä toimet kokonaisvaltaisuuden edistämiseksi eivät kaikilta osin edistäneetkään kokonaisvaltaisuutta käytännön tasolla (Horn et al. 2006, 110), Liberiaan verrattuna kokonaisvaltaisuus oli kuitenkin selkeänä tavoitteena (Ebo 2005, 29). Liberiassa rajat YK:n poliisiuudistuksen, Yhdysvaltojen armeijauudistuksen ja lähinnä paikallisvetoisen hallinnollisen uudistuksen välillä olivat jyrkät. Koska tämän tutkielman aiheena on turvallisuuden yksityistämisen vaikutukset turvallisuussektorin uudistukselle, keskityn tästä eteenpäin lähinnä DynCorpin ja PAE:n suorittamaan armeijauudistukseen. Jatkossa uudistuksen kokonaisvaltaisuus siis viittaa tehokkuuden ja valvonnan painottumiseen Liberian armeijauudistuksessa.

#### **5.2.4 Liberian ulkoistettu armeijauudistus**

Yhdysvallat on uudistussopimuksen mukaisesti keskittynyt armeijauudistukseen, jonka ohjenuorana on toiminut RAND corporationin raportti (Ebo 2008, 151). RANDin raportin perustui enemmän kansainvälisille hyvälle käytännöille kuin alueellisen turvallisuuskontekstin tuntemukselle (Malan 2008b, 19), mutta sen perusajatuksia on vaikea kiistää. Turvallisuussektorin ensisijainen tehtävä on julkinen turvallisuus ja lainvalvonta. Lisäksi aseistautuneen maan sisäisen organisoituneen opposition nousuun on varauduttava ja sen torjumiseen tulee valmistautua, kuten myös äkillisiin aseellisiin ei-valtiollisiin ulkoisiin uhkiin. (Gombert et al. 2007, 13–15.) Armeijan kohdalla sen kokoa tärkeämpää oli joukkojen laatu. Ulkoisen valtiollisen hyökkäyksen sijaan armeija tuli uudistaa niin, että se pystyisi valvomaan maan rajoja ja torjumaan ulkopuolisia ei-valtiollisia uhkia, mutta se ei saisi tulla niin vahvaksi, että se koettaisiin uhkaksi naapurimaissa. (Ibid., 15.) Armeijan kohdalla päädyttiin 2000 sotilaan vahvuuteen lähinnä taloudellisten seikkojen perusteella (McFate 2008, 647). Yhdysvallat arvioi

toisaalta, miten suuren joukon kouluttamisen se oli valmis maksamaan, ja toisaalta, miten suuren joukon palkat Liberia pystyisi tulevaisuudessa maksamaan (International Crisis Group 2009, 5). Liberian armeijauudistus eroaa Sierra Leonen vastaavasta siis jo lähtökohdiltaan: Liberian taloudellinen näkökulma oli ratkaiseva, kun taas Sierra Leonessa ei haluttu tehdä taloudellisen kestävyvyn kannalta oleellisia mutta poliittisesti vaikeita armeijan vahvuuden supistuksia heti sisällissodan jälkeen.

RANDille ulkoistetun suunnitteluvaiheen eli uudistuksen ensimmäisen vaiheen jälkeen Yhdysvallat ulkoisti myös varsinaisen armeijauudistuksen suorittamisen yrityksille, DynCorp Internationalille ja PAE:lle. Yhdysvaltain puolustusministeriö jättäytyi turvallisuussektorin uudistamisen ulkopuolelle vedoten Irakin ja Afganistanin konfliktien aiheuttamaan resurssivajeeseen. (Ebo 2008, 150; McFate 2008, 646.) DynCorp ja PAE olivat olleet itse asiassa mukana jo uudistuksen suunnitteluvaiheessa, kun Yhdysvaltain ulkoministeriö lähetti vuonna 2004 Liberiaan arviointiryhmän, jossa olivat edustettuina ulko- ja puolustusministeriö sekä edellä mainitut yritykset. Puolustusministeriön jättäytyessä uudistuksen ulkopuolelle päädyttiin ulkoministeriössä ulkoistamaan koko uudistus. (Ibid., 646; International Crisis Group 2009, 9.) Suunnitteluvaiheen toteuttamisessa ja sen jälkeisessä siirtymisessä uudistuksen käytännön toteutukseen nähdään sekä sotilas- ja turvallisuuspalveluiden toimintaan liitetyt edut että niitä kohtaan tunnetut epäilykset. DynCorp ja PAE olivat valmiita suorittamaan Liberian tarvitseman uudistuksen, jota Yhdysvaltain puolustusministeriö ei ollut valmis suorittamaan tilanteessa, jossa Liberia oli selkeästi toivonut Yhdysvaltojen panosta rauhansopimuksessa ja selkeästi myös tarvitsi uudistusta. Yritykset antoivat toivottua joustavuutta Yhdysvaltain hallinnon päätöksentekoon tilanteessa, jossa armeija oli jo valmiiksi ylläpidetty ja uudistuksen rahoituksen varmistaminen budjetin kautta epävarmaa. Kriittisesti yritysten käyttöön suhtautuvien mielestä tämä asetelma kuvastaa vain yleistä argumentointitapaa yritysten käytön puolesta eli kysyntää, johon valtio ei pysty tai on haluton vastaamaan (Leander & van Munster 2007, 205).

On vaikea arvioida, miten turvallisuussektorin uudistus olisi suoritettu ilman yrityksiä, mutta yritysten mukanaolo jo suunnitteluvaiheessa hämärtää ulkoistamispäätöksen perustelut (Leander 2007, 56). On epäselvää, oliko päätös käyttää yrityksiä tehty jo ennen Liberian arviointimatkaa, ja oliko matka lähinnä yritysten markkinointipuheenvuoro paikallisen poliittisen tuen varmistamiseksi. Se voidaan kuitenkin todeta, että yrityksillä oli useita toisilleen ristiriitaisia rooleja jo uudistuksen

suunnitteluvaiheessa. Ne konsultoivat uudistuksen suunnitteluvaiheessa tietäen, että ne suurella todennäköisyydellä osallistuvat myös uudistuksen toteutukseen (McFate 2008, 646). Tämä johtuu Yhdysvaltain valtion sopimusten kilpailutusmallista, jossa yhtiöille annetaan monopoliasema tiettyihin sopimuksiin tietyksi ajaksi (International Crisis Group 2009, 35). Järjestelmän tarkoituksena on nopeuttaa sopimusneuvotteluja (Singer 2003, 141), mutta sopimusasetelma on haastava erityisesti tilanteissa, joissa on kaksi päämiestä. Yritys ja Yhdysvallat ovat sopimussuhteessa, eikä yrityksillä ole juridista velvoitetta antaa Liberian hallinnolle tietoja, vaan tietojen luovuttaminen perustuu yrityksen osalta vapaaehtoisuuteen ja vaatii toisen päämiehen eli Yhdysvaltain suostumuksen. Päämies-agentti-ongelma ja erityisesti kahden päämiehen ongelma kuvastuu International Crisis Groupin presidentti Johnson Sirleafin haastattelusta, jossa hän kuvaa uusia sotilaita tarkkaan valikoiduiksi ja hyvin koulutetuiksi, mutta toteaa, että prosessiin käytetyn rahoituksen suhteen läpinäkyvyyttä ja vastuusuhteita tulisi parantaa. Nyt paikallistasolla tiedetään vain, että paljon rahaa on käytetty, mutta ei tarkasti mihin tarkoitukseen. (International Crisis Group 2009, 33.) Vaarana on, että yritysten kautta toteutetaan rahoittajavaltion toiveiden mukainen uudistus huomioimatta kohdevaltion toiveita (Krahmann 2007, 104). Sopimusasetelma tarkoittaa myös, että joustavuuden lisäksi toista yritysten käytön perustelua eli niiden edullisuutta, on hyvin vaikea arvioida, koska sopimukset ovat salaisia ja vain tietyt esivalitut yritykset kilpailevat sopimuksista. Yksityisen sektorin edullisuusargumentti kaatuu ainakin, jos sen perusteluna käytetään ajatusta, että toimivat markkinat takaavat ”oikean hinnan”, sillä kyseessä eivät ole toimivat ja kilpaillut markkinat.

DynCorpin tuli järjestää peruskoulutus ja sen vaatimat puitteet Liberian uudelle armeijalle, kun taas PAE vastasi tukikohtien rakentamisesta, yksiköiden muodostamisesta ja erikoiskoulutuksesta. PAE:n tuli myös vastata upseerien mentoroinnista. (Ebo 2008, 150.) DynCorpin tehtävä oli siis käytännössä rekrytoida ja peruskouluttaa sotilaat ja PAE:n mentoroida ja kehittää näistä sotilaista toimintakykyinen armeija. Yhdysvallat lähetti yritysten toimittaman henkilöstön lisäksi alueelle kahdeksan USEUCOM:in upseeria, jotka toimivat PAE:n rinnalla mentoritoiminnassa. DynCorp rakensi Barclay -koulutusleirin ja Sandee S. Ware -tukikohdan ja vastaa niiden huollosta. PAE taas vastaa rakentamansa Edward B. Kessely -tukikohdan huollosta. (Malan 2008a, 29.) Ennen varsinaisen armeijauudistuksen alkamista DynCorpille kuului rakennustöiden lisäksi myös vanhan Liberian armeijan 13 770 sotilaan demobilisointi eli uudistuksen toinen vaihe. Alun

perin tämä vaihe ei kuulunut DynCorpin vastuulle vaan siirtymäajan hallinnolle, mutta tämän toimintakyky ja legitimizeetti huomattiin nopeasti hyvin rajalliseksi suorittamaan vaativaa ja poliittisesti arkaa tehtävää. Ongelmallista oli erityisesti se, että vanhan armeijan sotilaat asuivat perheineen kasarmeilla ja heidät tuli käytännössä häättää uuden armeijan tieltä. DynCorp maksoi palveluksesta irtisanotuille sotilaille sotilasarvon ja palveluksen keston perusteella 285–4300 dollarin kertakorvauksen. (Ebo 2008, 150; Malan 2008b, 21; International Crisis Group 2009, 10.) DynCorp onnistui demobilisoinnissa kiitettävästi, koska valtion pysyvä armeija pystyttiin demobilisoimaan kuudessa kuukaudessa ilman suuria välikohtauksia, samalla kun Liberia valmistautui sisällissodan jälkeen ensimmäisiin vaaleihin (McFate 2008, 649). Irtisanomiset koskivat myös vanhan puolustusministeriön kohdalla 400–450 henkilöä, joista osa pääsi DynCorpin uudelleenkoulutusohjelmaan. Vuoden 2007 maaliskuussa 119 puolustusministeriön uutta siviilityöntekijää valmistui 17 viikon koulutusohjelmasta. Uusi puolustusministeriö jatkoi DynCorpin tuella yrityksen aloittamaa rekrytointi- ja haastatteluprosessia, jossa 12 100 hakijasta valikoidut 2000 muodostivat uudet Liberian asevoimat (AFL). (Malan 2008a, 29.)

Sisällissodan ja armeijaa kohtaan tunnetun epäluottamuksen kontekstissa uuden armeijan rekrytoinnissa haluttiin olla erityisen tarkkoja (Fayemi 2005, 192; McFate 2008, 653). Rekrytointiprosessi eli uudistuksen kolmas vaihe ulottui Liberian kaikkiin 15 maakuntaan ja tarkoituksena oli saada edustus kaikista etnisistä ryhmistä. Lisäksi presidentti Johnson Sirleaf asetti tavoitteeksi, että 20 % uuden armeijan sotilaista olisi naisia. Kaikille hakijoille asetettiin samat perusvaatimukset. Hakijan tuli olla 18–45-vuotias terve (ei HIV- tai tuberkuloositartuntaa) Liberian kansalainen, joka ei käytä huumeita. Lisäksi hakijoiden tuli läpäistä älykkyys- ja kuntotestit. Upseereille lisävaatimuksena oli yliopistotason kandidaatintutkinto. (Malan 2008a, 30–32.) Alueellisen edustavuuden lisäksi uuden armeijan legitimizeettiä pyrittiin vahvistamaan DynCorpin erittäin tarkkoilla hakijoiden taustaselvityksillä, etteivät ihmisoikeusloukkauksiin tai muihin rikoksiin sisällissodan aikana syyllistyneet pääsisi uuteen armeijaan (Ebo 2008, 150). Jos rekrytoinnin alueellista kattavuutta häirtäisi Liberian vaikeakulkaisuus, niin taustojen selvittämistä vaikeutti luotettavien dokumenttien puutteellisuus. Dokumenttien puuttuessa kaikki hakijat haastateltiin ja haastattelujen informaatio pyrittiin varmistamaan samalla alueella asuvia haastatteleamalla ja levittämällä hakijoiden kuvia maanlaajuisesti. DynCorp järjesti mahdollisuuden nimettömiin ilmiantoihin ja kokosi australialaisista, yhdysvaltalaisista,

brittiläisistä, gambialaisista sekä paikallisista tutkijoista koostuvan ryhmän, jonka tehtävänä oli käydä läpi yleisövihjeitä. Kokeiden, haastattelujen ja ilmiantojen perusteella n. 80 prosenttia hakijoista hylättiin. YK:n alaisessa poliisirekrytoinnissa hylkäämisten osuus oli vain 10 prosenttia. (Malan 2008a, 31–32; International Crisis Group 2009, 11–12.) Ensimmäinen rekrytointiprosessi oli kallis ja hidas, mutta sitä voidaan pitää onnistuneena esimerkkinä todellisesta nollatoleranssista, kun halutaan tehdä selkeä ero menneeseen (McFate 2008, 653; Malan 2008a, 33). Liberian kohdalla on mielenkiintoista huomioda, että armeijauudistuksen rekrytoinnin alkuvaihe sijoittuu aikaan ennen kun Irakin vanhan armeijan täydellistä hajottamista on alettu pitää yleisesti virheenä (International Crisis Group 2009, 9). Ensimmäisen rekrytointikampanjan jälkeiset pääkaupungin ulkopuoliset rekrytointikampanjat toteutettiin pienennetyllä miehityksellä (Malan 2008a, 33). Rekrytointiprosessin kalleus on osa Liberian turvallisuussektorin uudistuksen etupainotteisuutta. Alussa rahaa käytettiin paljon, kun pyrittiin optimaalisiin tuloksiin, mutta samalla raha on poissa uudistuksen kokonaisuudesta. Perusteellinen rekrytointiprosessi ja siihen liittyneet haastavat tavoitteet, kuten etninen edustavuus ja naiskiintiö, ovat viestineet todellisesta uudistuksesta ja yhteyksien katkaisemisesta menneeseen. Tämä ei ole ollut taloudellisesti tehokkain vaihtoehto, mutta poliittisesti tärkeää. Liberian uuden armeijan rekrytointiprosessia onkin kutsuttu parhaimmaksi, mitä turvallisuussektorin uudistuksen yhteydessä on tähän mennessä toteutettu. (International Crisis Group 2009, 11–12.)

Hakijoille, jotka läpäisivät taustojentarkastus- ja rekrytointiprosessin, tarjottiin viiden vuoden palvelussopimusta. Ensimmäinen vuosi sopimuksesta oli koeaika, jonka aikana kokelas voitiin erottaa uusista väärinkäytöksistä tai, jos vanhoista teoista saatiin uusia todisteita. (Malan 2008a, 33.) Ensimmäiset 110 kokelasta aloittivat pilottikoulutusohjelman ja turvallisuussektorin uudistuksen neljännen vaiheen vuoden 2006 heinäkuussa eli kaksi vuotta ensimmäisen suunnitteluryhmän käynnin jälkeen (McFate 2008, 649). Liberian hallitus päätti kouluttaa maan asevoimat Yhdysvaltain maavoimien doktriinin mukaisesti, koska tämä oli ollut myös vanhan Liberian armeijan koulutuksen perusta (Malan 2008b, 21). Koulutusohjelman perustuminen yhdysvaltalaiseen doktriiniin ei ole ihme ottaen huomioon, että DynCorpin ja PAE:n työntekijät ovat yleensä entisiä Yhdysvaltojen armeijan ja merijalkaväen sotilaita (Singer 2003, 208). Liberian hallituksen päätös on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että muuten uudistusohjelmassa yhteyksien katkaiseminen vanhaan armeijaan on haluttu tehdä mahdollisimman selkeäksi. 1980-luvulta sisällissodan päättymiseen asti Liberiaa

terrorisoineiden aseellisten ryhmien ydinjoukko on koostunut Yhdysvaltain edellisen koulutus- ja varustusohjelman<sup>43</sup> läpikäyneistä sotilaista (Malan 2008b, 24). Pelkona on, että jälleen maahan koulutetaan uusi sotilaseliitti, jonka palkkatasoa ja palvelusolosuhteita Liberia ei pysty ylläpitämään ilman ulkopuolista tukea. Vaikka siis Yhdysvaltain doktriinin käyttöä perustellaan kontekstin huomioimisella, lopputuloksena on kuitenkin läntisen mallin tuominen maahan sellaisenaan, kuten tapahtui myös Sierra Leonessa. Yhdysvaltain suhtautumista turvallisuussektorin uudistukseen vaivaakin perinteisten koulutus- ja varustusohjelmien mentaliteetti, jossa tehokkuus ohittaa valvonnan (McFate 2008, 652).

DynCorpin ohjaaman peruskoulutuskauden (IET) aikana jokainen kokelas koulutettiin jalkaväen kiväärimieheksi. Ensimmäisen kokelaserän koulutus kesti 11 viikkoa. Koulutusohjelma sisälsi useimpien armeijoiden peruskoulutuskautiin kuuluvia tyypillisiä elementtejä sulkeisista ampumaharjoituksiin. (Malan 2008b, 21.) Ongelmallista turvallisuussektorin uudistuksen periaatteiden kannalta oli DynCorpin päätös lyhentää pilottiohjelman jälkeisten saapumiserien koulutusohjelma kahdeksaan viikkoon. Poistetut kolme viikkoa oli tarkoitus käyttää opetukseen ihmisoikeuksista, sodan laeista ja tavoista, siviili-sotilassuhteista demokratioissa ja yleisesti sotilaan roolista osana yhteiskuntaa. (Ibid., 21; McFate 2008, 653.) Päätös jättää juuri tämä opetus pois viittaa siihen, ettei turvallisuussektorin uudistuksen inhimillisen turvallisuuden käsitettä oteta vakavasti, vaan ohjelman painopiste on ollut tehokkuudessa ja valtiokeskeisessä turvallisuudessa (Dembsey 2008, 4; International Crisis Group 2009, 12). Ongelmallista on erityisesti se, että DynCorp oli korostanut sopimuksen kilpailutusvaiheessa inhimillisen turvallisuuden oleellisuutta omassa suunnitelmassaan (ibid., 10).

DynCorp perusteli koulutusohjelman lyhentämisen peruskoulutuksen korkeilla kuluilla, jotka koostuivat lähinnä yrityksen käyttämien kouluttajien korkeista palkkoista. DynCorpin kouluttajat olivat entisiä merijalkaväen kouluttajia, joiden kysyntä ja kyky vaatia korkeita palkkoja oli juuri tuolloin korkeimmillaan Irakin ja Afganistanin armeijoiden kouluttaja tarpeiden kasvaessa. (Malan 2008a, 34.) Toinen merkittävä syy koulutuksen hitaaseen etenemiseen ja samalla menojen kasvamiseen on ollut Yhdysvaltain rahoituksen katkonaisuus. Yhdysvaltain rahoituksessa oli seitsemän kuukauden katkos joulukuusta 2007 heinäkuuhun 2008, mutta jo heinäkuussa 2007

---

<sup>43</sup> train and equip



koko uudistusohjelma oli vaarassa kaatua rahoitusongelmiin. Yhdysvaltain ulkoministeriö käski yrityksiä pysäyttää uudet koulutukset siihen asti, että ohjelman rahoitus saataisiin varmistettua. (Dembsey 2008, 1; Malan 2008a, 41.) Suuri osa Yhdysvaltojen Liberialle lupaamista n. 200 miljoonasta dollarista on annettu budjetin ulkopuolisena lisärahoituksena<sup>44</sup>, jonka käyttöä säätelee toimeenpanovalta ja jota ei voida käyttää vakinaisten valtion virkamiesten palkkaamiseen (International Crisis Group 2009, 31–32). Tämänäkötyyppisen rahoituksen ongelmana on katkonaisuus, joka on Liberian kohdalla tuottanut ongelmia (Malan 2008a, 41).

Rahoituksen katkonaisuus ei ole merkinnyt DynCorpille ja PAE:lle varsinaista taloudellista riskiä, koska niiden sopimukset olivat aikaisemmin käsitellyn LOGCAP-sopimuksen tapaisia ns. IDIQ-sopimuksia<sup>45</sup>, joihin yrityksillä on tietyn ajan monopoliasema tarjouskilpailujen nopeuttamiseksi (Singer 2003, 140). Tämänäkötyyppisissä sopimuksissa tavaroiden tai palveluiden mahdolliset hinnankorotukset tulevat suoraan päämiehen/asiakkaan eli tässä tapauksessa Yhdysvaltain maksettavaksi *cost plus* -periaatteen mukaisesti. DynCorpilla ja PAE:lla oli siis Liberiassa kiinteä kuukausitaksa, vaikka uudistusohjelma oli pysähdyksissä. (Malan 2008a, 42; International Crisis Group 2009, 9.) Suuri osa turvallisuussektorin uudistukseen varatusta budjetista kului toimeentulojen kouluttajien palkkakuluihin. Konfliktin jälkeisessä tilanteessa erilaiset viivästykset ovat enemmän sääntö kuin poikkeus, ja näin ollen myös yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden käyttöä tulisi jatkossa harkita tämä asia huomioiden. (Ibid., 13.)

Jälleen tullaan turvallisuuden yksityistämisen peruskysymyksen äärelle: voiko yksityinen voittoa tavoitteleva yritys tuottaa turvallisuuden julkishyödykkeen? Yhdysvallat hyödynsi yrityksiä voimakertoimena, koska se kävi sotaa usealla rintamalla, mutta sen valvontamekanismit eivät olleet kehittyneet samaa vauhtia kuin kasvava kysyntä (Isenberg 2007, 91). Yritykset olivat valmiita vastaamaan kysyntään, mutta niiden tarkoituksena on luonnollisesti maksimoida voitto. Voitot DynCorp ja muut IDIQ-sopimuksia suorittavat yritykset saavat ajasta ja materiaaleista peritystä ylihinnasta<sup>46</sup> (McFate 2008, 651). Valvonnalla valtio pystyy ohjaamaan yrityksiä, mutta Liberiassa 200 miljoonan sopimusta valvoi yksi laivaston upseeri, jolla ei ollut aikaisempaa kokemusta tilintarkastuksesta, sopimusoikeudesta tai turvallisuussektorin

---

<sup>44</sup> *Supplementals*

<sup>45</sup> Indefinite-delivery/indefinite quantity

<sup>46</sup> Premium

uudistuksesta. Hän oli myös riippuvainen DynCorpin antamista tiedoista tehdessään päätöksiä Yhdysvaltain hallinnon edustajana. (Ibid., 650–651.) Tästä huolimatta Liberian kohdalla valvontaa ei pidetä suurimpana ongelmana, vaan sillä jopa pystyttiin paikkaamaan alkuperäisen sopimustekstin puutteita (International Crisis Group 2009, 35). Suunnitteluvaiheessa DynCorp toimi myös konsulttoijana paikallisten ryhmien kanssa käydyissä neuvotteluissa, koska Yhdysvaltojen paikallisella lähetystöllä ei ollut tarpeeksi henkilöstöresursseja neuvottelujen järjestämiseen (McFate 2008, 651). DynCorpilla ei ollut äänioikeutta lopullisiin päätöksiin, mutta se oli määrittämässä keskustelujen agenda (Leander 2007, 56). DynCorpilla oli siis jatkuvasti enemmän tietoa kuin sen päämiehillä Yhdysvalloilla ja Liberialla, ja näin ollen päämies-agentti-ongelmaan liittyvä mahdollisuus painottaa itselleen hyödyllisiä tavoitteita (Cockayne 2007, 197).

Yhdysvaltain vastuualueen eli armeijan ja puolustusministeriön uudistamisen kannalta käytännön ongelmana oli, että DynCorp oli käyttänyt liikaa rahaa uudistuksen alkuun eli vanhan armeijan demobilisointiin sekä uusien sotilaiden rekrytointiprosessiin ja peruskoulutukseen. Yksilötason peruskoulutukseen oli kulunut syksyyn 2007 mennessä n. 140 miljoonaa dollaria, vaikka vaativampi joukko-osastotason<sup>47</sup> koulutus oli vielä edessä ja vasta n. 110 sotilasta oli käynyt läpi 11 viikon ja n. 630 sotilasta 8 viikon peruskoulutuksen. Joukko-osastotason koulutusta vaikeutti myös liberialaisten upseerien ja aliupseerien koulutuksen hitaus, johon taas luonnollisesti vaikutti heikentynyt rahoitustilanne, mutta myös se, että armeijaan ei hyväksytty entisiä upseereita. (Ebo 2008, 150; Dempsey 2008, 4; Malan 2008a, 41; McFate 2008, 649–650.) Liberian armeijalla oli vuoden 2008 lopussa 98 liberialaista upseeria, vaikka tavoitteeksi oli asetettu 138 (International Crisis Group 2009, 13). PAE:n vastuulla olleesta erikoiskoulutuksesta ja mentoroinnista en ole löytänyt lähteitä, jotka kuvaisivat yrityksen koulutustoiminnan onnistumista Liberiassa<sup>48</sup>.

Rahoitustilanteen heikkeneminen näkyi myös puolustusministeriön uusien siviilivirkamiesten koulutuksessa. DynCorpin kouluttamat siviilivirkamiehet astuivat virkoihin keväällä 2008, mutta heille suunniteltu viiden kuukauden mentorointi ja työhön perehdyttämisvaihe peruttiin kokonaan rahoitusongelmien takia (Dempsey 2008, 3–4). Puolustusministeriön kohdalla on vaarana, että vanhat käytännöt korvaavat uudet

---

<sup>47</sup> Ryhmä-, joukkue-, komppania- ja pataljoonatasot

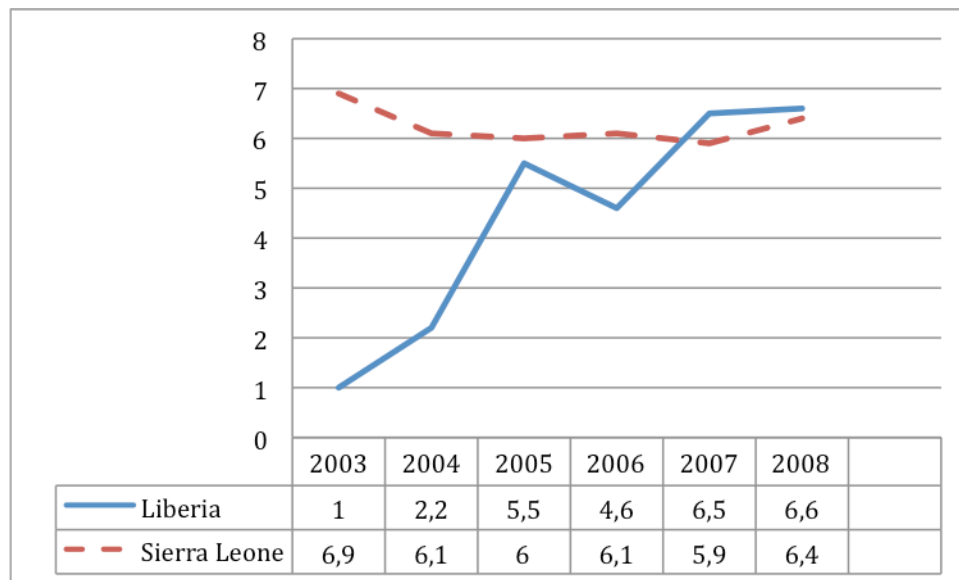
<sup>48</sup> Tähän saattaa vaikuttaa DynCorpin maine. Yrityksen toimintaa seurataan tiiviimmin kuin PAE:n tyylistä matalamman profiilin turvallisuuspalvelua (Malan 2008b, 24). Toisaalta PAE:n toimintaa ei olla ehkä vielä pystytty arvioimaan, koska DynCorpin osuus on viivästynyt.

opit. Mentorointiosuuden puuttumisesta huolimatta Liberian puolustusministeriö on ainoa valvontainstituutio, joka on käynyt läpi uudistusohjelman Yhdysvaltojen rahoituksella. Liberian kohdalla ei voidakaan puhua koko hallinnon kattavasta uudistuksesta vaan hyvin kapea-alaisesta uudistuksesta, jossa lähes kaikki Yhdysvaltain uudistusohjelmat ja rahoitus ovat kohdistuneet armeijaan ja puolustusministeriöön. Kontrasti on tässä suhteessa erittäin selkeä, kun uudistusta vertaa naapurimaan Sierra Leonen vastaavaan Ison-Britannian johtamaan uudistukseen, ainakin kvalitatiivisten lähteiden tarkastelun kautta. (Malan 2008b, 25.) Ei ole varmaa, onko kontrasti enää niin selkeä, jos tapauksia vertaillaan turvallisuussektorin kannalta oleellisten indikaattorien kautta.

### **5.3 Liberian ja Sierra Leonen turvallisuussektorien uudistukset mittarien valossa**

Kuvioita 1–3 arvioitaessa on huomioitava, että Liberiassa oli vielä vuonna 2003 käynnissä sisällissota, kun taas Sierra Leonessa oli ollut brittijoukkoja kolme vuotta ja YK:n rauhanturvaoperaatio oli ollut käynnissä neljä vuotta. Toinen asia, joka tulee huomioida, on YK:n rauhanturvaoperaation (UNAMSIL) vetäytyminen Sierra Leonesta vuonna 2005 eli – toisin kuin Liberiassa – vastuu on jo siirretty Sierra Leonessa lähes kokonaan paikalliselle turvallisuussektorille. Hyödyllisintä on vertailla Sierra Leonen tunnuslukuja vuodelta 2003 ja Liberian tunnuslukuja vuodelta 2007, koska molemmissa on siinä vaiheessa ollut vahvuudeltaan merkittävä rauhanturvaoperaatio yhtä pitkään käynnissä ja turvallisuussektorin uudistus oli päässyt molemmissa maissa vauhtiin. Yksittäisten ajankohtien vertailun sijaan oleellisempaa on kuitenkin mittarien kuvaama kehityksen yleinen trendi.

Kuvio 1. Valtiokeskeinen turvallisuus



(Ks. luku 4.2, taulukot 1 ja 2).

Tämän tutkielman valtiokeskeisen turvallisuuden mittari kuvaa turvallisuussektorin uudistuksen tehokkuusulottuvuutta, mutta hyvin suppeasta näkökulmasta (Schroeder 2010, 16). Valtiokeskeisen turvallisuuden mittari<sup>49</sup> kuvaa konfliktin astetta, joka saa arvoja yhdestä (sota) kuuteen (ei-konfliktia) ja sotilasmenoja prosentteina bruttokansantuotteesta eli hyvin suppeaa turvallisuuskäsitystä. Sierra Leonen valtiokeskeisen turvallisuuden tunnusluku vuodelta 2003 on hieman suurempi kuin Liberian vastaava luku vuodelta 2007. Tämä johtuu kuitenkin lähinnä Sierra Leonen korkeammista puolustusmenoista eikä laskeneesta konfliktin tasosta. Sierra Leonessa oli koko tarkastelujakson ajan HIIK-konfliktibarometrin mukaan käynnissä ei-väkivaltainen mutta näkyvä konflikti. Liberiassa taas vuosi 2007 oli ensimmäinen konfliktiton vuosi. Pelkästään konfliktin tasoa vertailemalla ero Sierra Leonen ja Liberian välillä olisi merkittävämpi Liberian eduksi, mutta Sierra Leonen suurempien sotilasmenojen takia Sierra Leonen ja Liberian tilanne on vuonna 2008 lähes identtinen. Sierra Leonen suuremmat sotilasmenot kertovat maiden erilaisista lähestymistavoista armeijauudistukseen. Liberiassa lähdettiin liikkeelle taloudellisesta kestäkyvystä, joka oli RANDin raportin tärkein huolenaihe (Gombert et al. 2007, 26–27), kun taas Sierra Leonessa poliittisesti vaikeaa armeijan supistamista on lykätty (Albrecht & Jackson 2009, 156). Siprin sotilasmenotietokannan perusteella Liberian sotilasmenot

<sup>49</sup> Valtiokeskeisen turvallisuuden mittari perustuu tämän tutkielman metodiosassa esiteltyihin Heidelbergin yliopiston konfliktibarometriin (HIIK) ja Tukholman rauhantutkimuslaitos Siprin sotilasmenojen vuosikirjaan (Liite 3).

vakiintuivat huippuvuoden 2005<sup>50</sup> jälkeen noin puoleen prosenttiin bruttokansantuotteesta. Sierra Leonessa 2000-luvun sotilasmenojen keskiarvo on ollut n. 2,6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Liberian sotilasmenot viittaavat siihen, ettei yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalvelujen vaikutus johda suoraan liialliseen tehokkuuden korostamiseen, joka näkyisi sotilasmenojen merkittävänä kasvuna.

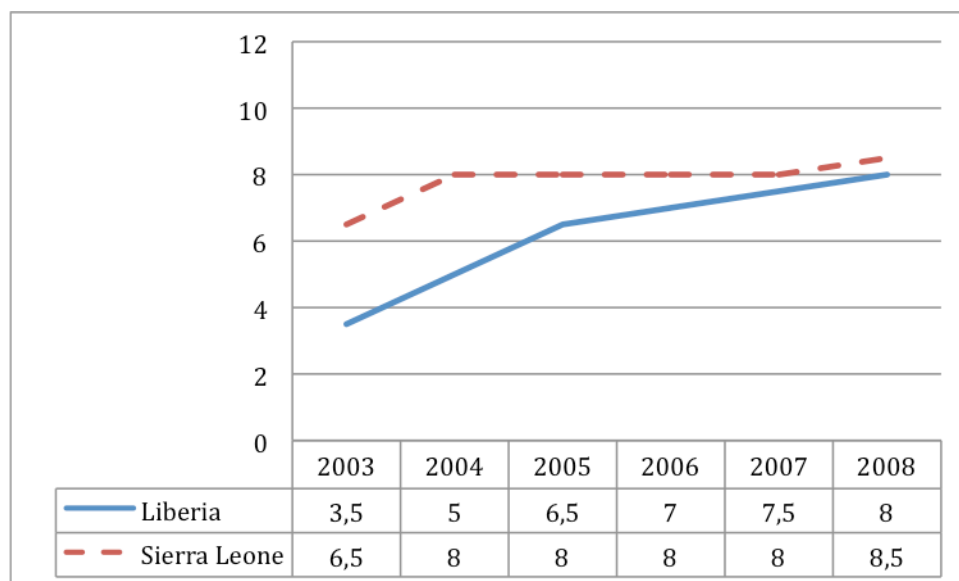
Sierra Leonen kohdalla yleisenä trendinä on selkeästi ollut valtiokeskeisen turvallisuuden kehityksen selkeä tasaantuminen, ja jopa taantuminen vuoden 2003 jälkeen. Tätä voi selittää YK:n rauhanturvaoperaation alasajolla ja päättymisellä vuonna 2005, mutta silloin käännekohdan ei olettaisi olevan vuodessa 2003, vaan vuodessa 2005. Toinen selitys voi olla prioriteettien siirtymisessä turvallisuudesta muihin ongelmiin. Sierra Leonen hallitus piti turvallisuutta ratkaistuna ongelmana, johon ei pitäisi enää keskittää merkittävästi varoja (Albrecht & Jackson 2009, 127). Jälleen tullaan mitattavuuden ongelmaan, ja on kysyttävä, mitä Sierra Leonen tasaantunut kehitys kuvastaa. Liberian kohdalla muutokset ovat jyrkempiä, mikä johtuu ainakin osittain siitä, että vuonna 2003 käynnissä olleen sisällissodan vuoksi valtiokeskeisen turvallisuuden lähtötaso oli alhainen. Se on kuitenkin suhteellisen nopeassa ajassa saavuttanut käytännössä oman maksimitasonsa tällä mittarilla, kun otetaan huomioon, että maan sotilasmenot ovat SIPRI:n sotilasmenojen vuosikirjan perusteella vakioituneet n. 0,5 prosenttiin.

Valtiokeskeisen turvallisuuden mittari kertoo vielä tässä vaiheessa turvallisuussektorin uudistuksesta ja turvallisuuden yksityistämisen vaikutuksista siihen hyvin vähän. Perinteisen valtiokeskeisen turvallisuuden mittari soveltuu turvallisuussektorin uudistuksen analysointiin vasta, kun vastuu maan turvallisuudesta on siirtynyt täysin paikallisille turvallisuusinstituutioille eli uudistetulle turvallisuussektorille.

---

<sup>50</sup> 1,5 % bkt:sta

Kuvio 2. Inhimillinen turvallisuus



(Ks. luku 4.2, taulukot 3 ja 4).

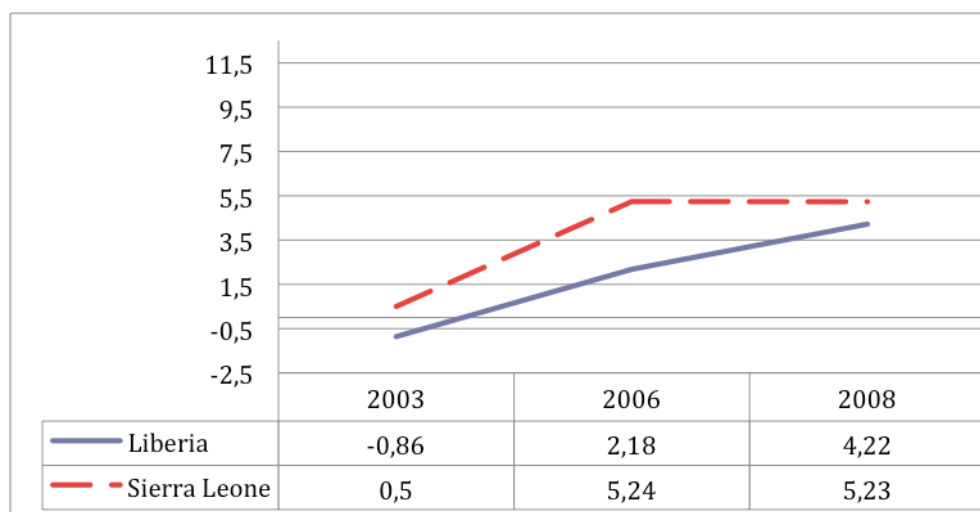
Inhimillinen turvallisuus on laaja-alainen käsite, jota on vaikea kuvata yhdellä mittarilla. Tämän tutkielman inhimillisen turvallisuuden mittari<sup>51</sup> kuvaa yksilön oikeuksien ja vapauksien kehitystä sekä vapautta poliittiselta väkivallalta. Mittari ei sen sijaan anna kuvaa esim. puhtaan veden saatavuudesta, joka on osa inhimillistä turvallisuutta. Mittarilla tavoitetaan siis inhimillisen turvallisuuden osista vain ihmisten perusoikeuksien toteutuminen, mutta ei ihmisen perustarpeiden toteutumista (Schroeder 2010, 8). Kuten valtiokeskeisen turvallisuuden kohdalla myös inhimillisen turvallisuuden kohdalla parhaan vertailukohdan antavat Sierra Leonen tunnusluku vuodelta 2003 ja Liberian tunnusluku vuodelta 2007, mutta jälleen oleellisempaa on valtioiden kehityksen yleinen trendi.

Liberiassa inhimillisen turvallisuuden nopea kehitys sisällissodan päättymisen jälkeen taittui vuonna 2005, mutta kehitys on silti jatkunut vuosittain tämän tutkielman kattamalla ajanjaksolla. Sierra Leonen tapauksessa inhimillisen turvallisuuden kehitys oli pysähdyksissä, kuten valtiollinen turvallisuuskin, vuosien 2004–2007 välillä. Vuoden 2007 jälkeen Sierra Leonessa on tapahtunut jälleen suotuisaa kehitystä. Yksi selittävä tekijä saattaisi olla vaalien vaikutus, kun pysähtynyt uudistus käynnistyy jälleen kansalta saadun tuoreen poliittisen mandaatin turvin. Kehityksen suunta on kuitenkin molemmissa valtioissa ollut positiivinen, mikä viittaa myös yksilötason turvallisuuden parantumiseen. Turvallisuussektorin uudistuksen kannalta juuri

<sup>51</sup> Inhimillisen turvallisuuden mittari perustuu metodiosuudessa esiteltyihin Freedom in the World ja Political Terror Scale -indikaattoreihin (Liite 3).

inhimillisen turvallisuuden mittaaminen on oleellista, koska se kuvastaa sekä turvallisuusinstituutioiden positiivista tehokkuutta että niiden valvonnan toimivuutta.

Kuvio 3. Turvallisuuden hallinta



(Ks. luku 4.2, taulukot 5 ja 6).

Turvallisuuden hallinnan mittari<sup>52</sup> kertoo hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta ja poliittisen järjestelmän vakaudesta, eikä siis kuvaa pelkästään turvallisuusinstituutioiden valvontamekanismien tilaa. Hyvä hallinto ja toimiva poliittinen järjestelmä<sup>53</sup> ovat kuitenkin myös turvallisuusinstituutioiden demokraattisen siviilivalvonnan perusta (Bryden & Hänggi 2005, 27).

Tapaustutkimusten pohjalta Sierra Leonen tulisi olla juuri tällä mittarilla Liberian edellä, koska tutkielman kattaman ajanjakson aikana rahoittajavaltiovetoinen hallinnollinen uudistus Liberiassa keskittyi vain puolustusministeriöön. Turvallisuuden hallinnan mittarin kehitys vastaa tapaustutkimusten antamaa kuvaa eli tällä mittarilla Sierra Leone poikkeaa enemmän edukseen Liberiasta kuin valtiollisen turvallisuuden ja inhimillisen turvallisuuden mittareilla mitattuna. Sierra Leonen kohdalla kehitys on kuitenkin jälleen pysähtynyt Liberian kehityksen edelleen jatkuessa. Vuosien 2003 ja 2008 väliset muutokset maiden kohdalla olivat lähes yhtä suuria, ja kun otetaan taas huomioon Liberian alhainen lähtötaso, niin oletettavasti Liberia saavuttaa Sierra Leonen myös tällä mittarilla.

<sup>52</sup> Turvallisuuden hallinnan mittari perustuu metodiosuudessa esiteltyihin BTI:n viiteen poliittisen muutoksen indikaattoriin ja WGI:n kuuteen hallinnon ulottuvuuteen (Liite 3).

<sup>53</sup> Toimiva poliittinen järjestelmä tarkoittaa *Bertelmann Transformation* -indeksissä demokraattista järjestelmää.

Mielenkiintoisin havainto, jonka tämän tutkielman mittarit osoittavat, on Sierra Leonen kehityksen pysähtyminen, ja jopa lievä taantuminen turvallisuussektorin uudistuksen jokaisella osa-alueella vuosien 2004 ja 2007 välillä. Myös Liberiassa kehitys on kaikilla mittareilla taittunut, kun se on saavuttanut Sierra Leonen tason. Pessimistisesti tulkittuna Sierra Leonessa turvallisuussektorin uudistuksella saavutettavissa oleva kehitys on saavutettu, ja tätä vahvistaa se, että myös Liberiassa kehitys on alkanut taittua kaikilla mittareilla. Optimistisesti tulkittuna kaikilla turvallisuussektorin kannalta oleellisilla osa-alueilla on tapahtunut oikeansuuntaista kehitystä, joka on perusta yleiselle kehitykselle.

## **6. Johtopäätökset**

Tässä tutkielmassa on selvitetty turvallisuuden yksityistämisen vaikutuksia turvallisuussektorin uudistukseen konfliktin jälkeisessä tilanteessa. Yksityistämisen vaikutuksia on tarkasteltu sekä turvallisuussektorin uudistuksen periaatteiden että yksityistämiseen liitettyjen etujen ja ongelmien kannalta. Tähän tarkoitukseen Ison-Britannian johtama Sierra Leonen turvallisuussektorin uudistus ja Yhdysvaltojen ulkoistama Liberian turvallisuussektorin uudistus antoivat hyvän mahdollisuuden. Tapaustutkimusten lisäksi syvensin vertailua tarkastelemalla maiden kehitystä kokoamieni valtiokeskeisen turvallisuuden, inhimillisen turvallisuuden ja turvallisuuden hallinnan mittareilla.

Ensimmäisen turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteen – kokonaisvaltaisuuden – ensimmäisen ulottuvuuden eli uudistuksen kattavuuden ja yhtenäisyyden kohdalla ero Liberian ja Sierra Leonen välillä oli selkeä, mutta se ei johtunut suoraan yksityistämisestä, vaan siitä, että Liberian uudistuksen vastuualueet jaettiin useille eri toimijoille. Yhdysvallat keskittyi DynCorpin ja PAE:n kautta armeijan ja puolustusministeriön uudistamiseen omien malliensa mukaisesti. YK taas uudisti poliisia, mutta Liberian muut turvallisuusinstituutiot olivat väliinputoajia. Toiveena näyttää olevan, että uudistetut ja vanhat osat lopulta sopivat yhteen ja muodostavat toimivan turvallisuussektorin. Kokonaisvaltainen turvallisuussektorin uudistus ulottuisi myös oikeus- ja vankilajärjestelmään, jotka Liberian tapauksessa ovat jääneet uudistuksen ulkopuolelle. Sierra Leonen uudistus on ollut tässä mielessä kokonaisvaltaisempi varsinkin koko oikeusjärjestelmän kattavan uudistuksen alettua vuonna 2005. Vaikka Sierra Leonen uudistukselta puuttui alkuvaiheessa kokonaisvaltainen suunnitelma, on Iso-Britannia omilla toimillaan aktiivisesti pyrkinyt



vahvistamaan kokonaisvaltaisuutta ja eri ohjelmien yhteistyötä esimerkiksi yhdistämällä koko uudistuksen rahoituksen yhteen rahapooliin. Sierra Leonen uudistusta kuvaakin pyrkimys laaja-alaisen uudistuksen eri osien väliseen yhteistyöhön, kun taas Liberiaa kuvaa eri osien väliset selkeät rajat. Yksityistäminen ei varmasti ainakaan edistänyt yhteistyötä, koska Liberian toinen oleellinen kansainvälinen toimija YK on suhtautunut hyvin varautuneesti yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden toimintaan.

Kokonaisvaltaisuuden toisen ulottuvuuden eli tehokkuuden ja valvonnan painottumisen suhteen kokonaisuutena Sierra Leonen uudistus on kokonaisuutena Liberian uudistusta edellä. Yksityistämisen vaikutusten kannalta oleellinen vertailukohta on kuitenkin armeijauudistus. Molemmissa tapauksissa armeijan tehokkuutta kehitettiin peruskoulutuksen kautta, mutta erityisesti Sierra Leonessa armeijan valvontaa painotettiin enemmän kuin armeijan tehokkuutta. Liberiassa taas armeijan tehokkuuden lähtökohtana oli taloudellinen tehokkuus. Lähestymistapojen eroista huolimatta niitä yhdisti se, että armeija nähtiin konfliktin jälkeisessä tilanteessa uhkana. Tehokkuuden ja valvonnan tasapainon kannalta Liberian tapauksessa ongelmallista ei ollut se, mitä yritykset tekivät, vaan se mitä ne jättivät tekemättä. DynCorpin suorittama vanhan armeijan demobilisointi sekä uuden armeijan rekrytointi ja peruskoulutus veivät suuren osan uudistuksen budjetista. Armeijan kohdalla ylittynyt budjetti tarkoitti inhimillisen turvallisuuden kannalta oleellisen koulutuksen poistamista suurelta osalta sotilaita ja valvonnan kannalta puolustusministeriön uusien virkamiesten mentoroinnin poistamista. Rahoituksen ylittämisestä ei voida suoraan syyttää yrityksiä, mutta Liberian tapaus osoittaa selkeästi, että sotaa varten kehitetty Yhdysvaltojen sopimusjärjestelmä ei sellaisenaan sovellu turvallisuussektorin uudistukseen.

Turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteista toiseen, paikalliseen omistajuuteen, yksityistämisellä ei ollut selkeää vaikutusta, vaan paikallisen omistajuuden ja rahoittajavaltiovetoisuuden tavoitteiden ristiriitaisuus korostui sekä Sierra Leonessa että Liberiassa. Molemmissa tapauksissa korostettiin paikallisten kanssa käytyjä neuvotteluja ja mentorointia, mutta sitä, mikä oli paikallisten panos ja siirtykö osaaminen koulutusten kautta vai suorittivatko kouluttajat paikallisille kuuluneita tehtäviä, on vaikea arvioida. Tämä tavoitteiden ristiriitaisuus näyttää olevan niin voimakas, että se peittää muun paikalliseen omistajuuteen liittyvän keskustelun.

Turvallisuussektorin uudistuksen pääperiaatteista kolmanteen eli paikallisen kontekstin huomioimiseen liittyy Liberian uudistuksen kohdalla selkeimmin ristiriitoja.

Uudistuksen suunnittelu ei lähtenyt liikkeelle paikallisista tai alueellisista tarpeista ja uhkista, vaan taloudelliset tekijät painoivat suunnitteluvaiheessa enemmän. Tämä käy ilmi esimerkiksi siitä, että vanha armeija demobilisoitiin kokonaan, vaikka samaan aikaan suurimpana uhkatekijänä maassa pidettiin toimettomia entisiä taistelijoita, joiden määrä demobilisoinnin seurauksena kasvoi merkittävästi. Vanhan armeijan täydellinen demobilisointi saattaa osoittautua paremmaksi ratkaisuksi kuin Sierra Leonen armeijan hidas supistaminen, mutta se myös osoittaa, miten vähän huomiota paikalliselle kontekstille suunnitteluvaiheessa annettiin. Lisäksi yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden valintaa uudistuksen toteuttajiksi voidaan pitää arveluttavana alueella, joka on kärsinyt aikaisemmin palkkasotilaiden ja muiden turvallisuuden yksityistämisen muotojen toiminnasta. Yleisesti turvallisuussektorin uudistuksen mahdollisuuksiin kriittisesti suhtautuvien mielestä molemmissa tapauksissa läntiset mallit tuotiin maahan lähes sellaisenaan eikä paikallisen kontekstin nähty vaikuttavan, olipa uudistuksen toteuttajana julkinen tai yksityinen sektori.

Yrityksiä kohtaan tunnetuista epäluuloista huolimatta ne tarjosivat Yhdysvalloille keinon, joka mahdollisti Liberian uudistuksen. Kouluttajien asiantuntemusta ei ole kiistetty, eikä heidän tarjoamaansa koulutusta ole pidetty heikkotasoisena, vaan erityisesti vanhan armeijan demobilisaatio ja uuden rekrytointi ovat saaneet kiitosta. Yrityksiin liitetty epäpoliittisuus on jopa saattanut edistää poliittisesti vaikeiden uudistusten, kuten vanhan armeijan täydellisen demobilisoinnin toteuttamista. Tämä kaikki voidaan tietysti nähdä myös osana yksityisen sektorin paremmuutta korostavaa argumentaatiota, jossa uudistus nähdään lähinnä teknisenä ongelmana, jonka ratkaisuun yksityinen sektori tarjoaa edullisen ja joustavan ratkaisun.

Asiantuntemus ja huolellisuus kuitenkin maksoivat, ja yksityisen sektorin edullisuusargumentti horjuu Liberian, kuten jo aikaisemmin Irakin, tapauksessa. Yhdysvaltain kilpailutusjärjestelmä ei tarkoita todellista kilpailua, vaan tiettyjen yritysten monopolia tiettyihin kilpailutuksiin. Tällöin taloustieteeseen perustuva argumentti yksityistämisen edullisuudesta ei päde, koska kilpailu on vain nimellistä. Joustavuuteen pyrkivä sopimusjärjestelmä heikentää toista yksityistämisen pääargumenttia eli edullisuutta ainakin Liberian tapauksessa tilanteessa, jossa budjetin ulkopuolelta järjestetty rahoitus oli katkonaista. Rahoituksen suhteen Ison-Britannian pitkäkestoinen sitoutuminen ja vuosittaiset kiintiöt ovat tuoneet uudistusohjelmaan selkeästi pysyvyyttä ja jatkuvuutta, kun sitä verrataan Yhdysvaltojen rahoituksen

katkonaisuuteen, joka vaaransi ajoittain koko uudistuksen ja typisti inhimilliseen turvallisuuteen oleellisesti liittyneen koulutuksen minimiin.

Yritysten käytön etuihin kuuluva joustavuusargumentti taas saa Liberian tapauksessa tukea, koska yritysten avulla Yhdysvaltain ulkoministeriö pystyi ilman puolustusministeriötä aloittamaan uudistuksen, johon sillä ilman yrityksiä ei olisi ollut kompetenssia. Yritykset tarjosivat myös poliittisesti hienovaraisen tavan tukea Liberiaa. Joustavuusetuun liittyy kuitenkin aina epäilyksiä. Liberiankin tapauksessa joustavuusargumentti voidaan myös nähdä vain osana yritysten käyttöön kannustavaa argumentointia, joka perustuu ajatukselle, että valtio on joko kyvytön tai haluton kantamaan vastuuta.

Kolmas yritysten käyttöä tukenut uusi argumentti, joka Liberian kohdalla nousi esiin, oli se, että yritysten avulla oli mahdollista toteuttaa poliittisesti vaikeita asioita, kuten Liberian vanhan armeijan täydellinen demobilisointi. Yritysten näennäinen epäpoliittisuus eristi ne paikallisesta poliittisesta kädenväännöstä, mikä helpotti uudistuksen vaikeiden kysymysten toteuttamista, mutta heikensi paikallista omistajuutta ja uudistuksen läpinäkyvyyttä. Yksityisen sektorin käyttö saattaakin helpottaa poliittisesti vaikeiden päätösten toteuttamista, mutta toisaalta se heikentää poliittista vastuunkantoa tehdyistä päätöksistä. Tämä liittyy kahden päämiehen ja yleisemmin päämies-agentti-ongelmaan, joka sai tukea Liberian tapauksen perusteella. Yksityisillä sotilas- ja turvallisuuspalveluilla eli agenteilla oli jatkuvasti enemmän tietoa kuin niiden kahdella päämiehellä Liberialla ja Yhdysvalloilla. Yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut tuovat mukanaan yhden lisäkerroksen läpinäkyvyyden ja vastuusuhteiden tielle, koska sopimussuhde on rahoittajan ja yrityksen välillä. Rahoittajavaltioilla on jo valmiiksi merkittävä vaikutus uudistuksen suuntaan, mutta yritykset tuovat vielä mukanaan lisää tahatonta tai tahallista ulkopuolista ohjausta. Turvallisuussektorin uudistus on jo valmiiksi täynnä jännitteitä eri turvallisuusinstituutioiden ja poliittisten ryhmittymien välillä, eikä kahden päämiehen ongelma niitä ainakaan hälvennä tilanteessa, jossa yritysten suorituksia on jo valmiiksi vaikea mitata. Asetelma synnyttää epäluuloja, joita on vaikea todistaa vääriksi tai oikeiksi.

Tämän tutkielman oleellisin havainto Liberian ja Sierra Leonen turvallisuussektorien uudistuksia vertailtaessa on, että maiden välillä ei tämän tutkielman mittareilla ole merkittävää eroa. Maat olivat vuonna 2008 tehokkuuden ja valvonnan kehityksessä

lähes samalla tasolla. Tästä voidaan tulkita, että turvallisuuden yksityistäminen ei ole selkeästi heikentänyt Liberian turvallisuussektorin uudistusta, jos Sierra Leonen uudistusta pidetään esimerkkinä onnistuneesta uudistuksesta. Mielenkiintoinen havainto on Sierra Leonen kehityksen lähes täydellinen pysähtyminen kaikilla mittareilla. Tällä on enemmän merkitystä koko turvallisuussektorin uudistuksen paradigman kannalta, mutta turvallisuuden yksityistämisen kannalta olisi merkittävää, jos Liberian kohdalla näiden mittarien kehitys jatkuisi ja se alkaisi näkyä myös UNDP:n inhimillisen kehityksen indeksillä.

## **7. Lopuksi**

Yksityinen ja julkinen turvallisuus sekä turvallisuuden yksityistämisen ääripäät ovat yhä useammin vastakkain, mutta myös yhteistyössä, maailman konflikteissa, joilla on niin paikallisia, alueellisia kuin kansainvälisiäkin ulottuvuuksia. Liberian tapaus on tästä monessa mielessä ääriesimerkki. Väkivalta tai voimankäyttö oli maassa yksityistetty toisaalta ylhäältä alaspäin Charles Taylorin toimesta, mutta myös alhaalta ylöspäin häntä vastustavien organisoitujen kapinallisryhmien ja paikallisten aseellisten ryhmien toimesta. Rauhan maahan pyrki palauttamaan kansainvälinen YK:n rauhanturvaoperaatio ja sitä ennen alueellinen Länsi-Afrikan talousyhteisön rauhanturvaoperaatio. Jatkossa Liberia pyrkii vaatimaan legitiimin fyysisen väkivallan käytön monopolia yksityisten sotilas- ja turvallisuuspalveluiden uudistamalla armeijallaan ja YK:n kouluttamalla poliisilla. Liberia on siis liikkunut itsenäisyytensä aikana voimakkaan keskittyneestä julkisesta väkivallan monopolista täydelliseen yksityistämiseen tai anarkiaan ja taas kohti julkista turvallisuutta alueellisten, kansainvälisten ja yksityisten toimijoiden tuella.

Yrityksiä kohtaan tunnettu luottamus ja yrityksen maine ovat oleellisia ulkoistamisessa, koska ne auttavat lieventämään päämies-agentti-ongelmaa (Wilson 2006, 253; Cockayne 2007, 202–203). DynCorpista on tullut Yhdysvaltain ulkoministeriön luottoyritys. Luottamus onkin tärkeää, mutta yrityksen skandaalien ja väärinkäytösten tahraama maine viittaa siihen, että kilpailu turvallisuussektorin uudistamismarkkinoilla ei ole terveellä pohjalla, koska ulkoministeriö edelleen myöntää sopimuksia todetuista ja epäillyistä väärinkäytöksistä huolimatta. (Avant 2005a, 234; Spearin 2008, 232–233.) DynCorp on saanut Liberiaan jatkosopimuksen rakentamiensa tukikohtien ylläpidosta Yhdysvaltain ulkoministeriön alaisen Afrikan rauhanturvaohjelman (AFRICAP) rahoituksella. Sopimuksen ensimmäisen kuuden kuukauden arvo on 5,2 miljoonaa

dollaria, ja sopimus sisältää 2 vuoden option, jonka arvo on 20 miljoonaa dollaria. (Cook 2010, 24.) Myös PAE on edelleen niiden yritysten joukossa, jotka voivat kilpailla näistä Yhdysvaltain ulkoministeriön alaisista tietyn alueen monopolisopimuksista. Ei siis olisi täysin odottamatonta, jos DynCorp, PAE tai jokin muu yksityinen sotilas- ja turvallisuuspalvelu olisi mukana uudistamassa esimerkiksi Liberian vankilajärjestelmää muutaman vuoden sisällä.

Yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut ovat jatkossakin siellä missä Yhdysvallat. Liberian suhteen Yhdysvallat on kuitenkin vuoden 2010 aikana muuttanut lähestymistapaansa, kun yritysten koulutussopimukset ovat tulleet päätökseen. Jatkossa mentorointi ja neuvonta tapahtuu suoraan Yhdysvaltain asevoimien toimesta. Enää ei myöskään puhuta turvallisuussektorin uudistuksesta, vaan puolustussektorin uudistuksesta ns. *Onward Liberty* operaation piirissä. (Cook 2010, 24.) Pentagonin myönteisyys ei-ydintehtävien ulkoistamiseen ja ulkoministeriön riippuvuus, joko puolustusministeriöstä tai yrityksistä, merkitsee varmasti jatkossakin, että Yhdysvaltojen rahoittamien turvallisuussektorin uudistusten suorittajina toimivat yksityiset sotilas- ja turvallisuuspalvelut. Liberian kohdalla lähestymistavan muutos saattaa johtua Yhdysvaltojen kiinnostuksen lisääntymisestä alueella, mihin viittaa myös uuden Afrikan sotatoimialueen esikunnan (USAFRICOM) perustaminen vuonna 2008. Yhdysvallat ei ole löytänyt Afrikasta halukkaita valtioita vastaanottamaan kyseistä esikuntaa alueelleen, vaan se toimii vielä tällä hetkellä Stuttgartista käsin. (McFate 2008, 653–654.) Tilanne saattaa kuitenkin muuttua, sillä juuri Liberia on osoittanut kiinnostusta kyseisen esikunnan perustamiseen alueelleen.

Jatkotutkimuksen kannalta turvallisuussektorin uudistuksen osa-alueita mittaavia indikaattoreita ja indeksejä tulisi toisaalta kehittää edelleen, mutta jo tässä tutkielmassa käytettyjä mittareita tulisi seurata, kun vastuu turvallisuudesta siirtyy Liberian uudistetulle turvallisuussektorille. Lopullisen tuomion Sierra Leonen ja Liberian uudistetut poliisi ja armeija tulevat saamaan tulevan käytännön toimintansa kautta.

## Lähteet

Abrahamsen, Rita (2005): *Blair's Africa: The Politics of Securitization and Fear*. Alternatives Vol. 30, No. 1, s. 55–80.

Abrahamsen, Rita & Williams, Michael C. (2007): *Securing the City: Private Security Companies and Non-State Authority in Global Governance*. International Relations, Vol. 21, No. 2, s. 237–253.

Alasuutari, Pertti (1999): *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Albrecht, Peter & Jackson, Paul (2009): *Security System Transformation in Sierra Leone, 1997-2007*. Global Facilitation Network for Security Sector Reform.

Avant, Deborah D. (2000): *From Mercenary to Citizen Armies: Explaining Change in the Practice of War*. International Organization, Vol. 54, No. 1, s. 41–72.

\_\_\_\_\_ (2005a): *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (2005b): *Losing Control of the Profession through Outsourcing?* Teoksessa Snider, Don M. & Matthews, Lloyd J. (toim.): *The Future of the Army Profession 2<sup>nd</sup> edition*. Boston: The McGraw-Hill Companies.

\_\_\_\_\_ (2007): *NGOs, Corporations and Security Transformation in Africa*. International Relations, Vol. 21, No. 2, s. 143–161.

Bailes, Alyson & Holmqvist, Caroline (2007): *The Increasing Role of Private Military and Security Companies*. Brussels: European Parliament.

Bailes, Alyson; Schneckener, Ulrich & Wulf, Herbert (2007): *Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force*. DCAF: Policy Paper No. 24.

Baker, Deane-Peter (2008): *Of "mercenaries" and prostitutes: can private warriors be ethical?* Teoksessa Alexandra, Andrew; Baker, Deane-Peter & Caparini, Marina (toim.): *Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*. New York: Routledge.

Baldwin, David A. (1997): *The concept of security*. Review of International Studies, Vol. 23, s. 5–26.

Ball, Nicole (2004): *Dilemmas of Security Sector Reform: Response to “Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries”*. Berghof Conflict Research: Dialogue Series No. 2.

Björk, Kjell & Jones Richard (2005): *Overcoming Dilemmas Created by the 21<sup>st</sup> Century Mercenaries: Conceptualising the use of private security companies in Iraq*. Third World Quarterly, Vol. 26, No. 4–5, s. 777–796.

Brooks, Doug & Chorev, Matan (2008): *Ruthless humanitarianism: Why marginalizing private peacekeeping kills people*. Teoksessa Alexandra, Andrew - Baker, Deane-Peter - Caparini Marina (toim.): *Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*. New York: Routledge.

Bryden, Alan & Hänggi, Heiner (2005): *Reforming and Reconstructing the Security Sector*. Teoksessa Bryden, Alan & Hänggi, Heiner (toim.): *Security governance in post-conflict peacebuilding*. DCAF.

Bryden, Alan (2006): *Approaching the Privatisation of Security from a Security Governance Perspective*. Teoksessa Bryden, Alan & Caparini, Marina (toim.): *Private Actors and Security Governance*. DCAF.

Buchner, Susan (2007): *Private Military Companies and Domestic Law in South Africa*. Teoksessa Jäger, Thomas & Kümmel, Gerhard (toim.): *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: GWV Fachverlage.

Buzan, Barry (1991): *People, State & Fear 2<sup>nd</sup> edition: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Carafano, James J. (2008): *Private Sector, Public Wars*. Westport: Praeger Publishers. Teos ladattu Praegerin tietokannasta 12.4.2010.

<http://psi.praeger.com/doc.aspx?d=/books/gpg/C9478-0051.xml>

Caparini, Marina (2004): *Response to Herbert Wulf's paper*. Berghof Conflict Research: Dialogue Series No. 2.

\_\_\_\_\_ (2006): *Applying a Security Governance Perspective to the Privatisation of Security*. Teoksessa Bryden, Alan & Caparani, Marina (toim.): *Private Actors and Security Governance*. DCAF.

Chesterman, Simon & Fisher, Angelina (2009): *Conclusion: Private security, public order*. Teoksessa Chesterman, Simon & Fisher, Angelina (toim.): *The Outsourcing of Public Services and Its Limits*. Oxford: Oxford University Press.

von Clausewitz, Carl (1998 [1832]), *Sodankäynnistä*. Smedjebacken: Fälth & Hässler.

Cockayne, James (2007): *Make or buy? Principal-agent theory and the regulation of private military companies*. Teoksessa Chesterman, Simon & Lehnardt, Chia (toim.): *From Mercenaries to Market: The rise and regulation of private military companies*. Oxford: Oxford University Press.

Cook, Nicole (2010): *Liberia's Post-War Development: Key Issues and U. S. Assistance*. Congressional Research Service.

van Creveld, Martin (1991): *The Transformation of War*. New York: The Free Press.

Dempsey, Thomas (2008): *Security Sector Reform in Liberia Part I: An Assessment of Defense Reform*. Perspectives on Peace & Stability Operations.

Donald, Dominick (2008): *Private security companies and intelligence provision*. Teoksessa Alexandra, Andrew; Baker, Deane-Peter & Caparini Marina (toim.): *Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*. New York: Routledge.

Ebo, Adedeji (2005): *The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform in post-conflict Liberia*. DCAF: Occasional paper No. 9.

\_\_\_\_\_ (2008): *Governance of private security in West Africa*. Teoksessa Alexandra, Andrew - Baker, Deane-Peter - Caparini Marina (toim.): *Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*. New York: Routledge.

Fayemi, J. `Kayode (2005): *Security Sector Reconstruction: Sierra Leone & Liberia*. Teoksessa Bryden, Alan & Hänggi, Heiner (toim.): *Reform and reconstruction of the security sector*. DCAF.



Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Fowler, Kenneth (2001): *Medieval Mercenaries Vol.1: The Great Companies*. Oxford: Blackwell Publishers.

Fuchs, Alice E. (2007): *Searching for Resources, Offering Security... Private Military Companies in Sierra Leone*. Teoksessa Jäger, Thomas & Kümmel, Gerhard (toim.): *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: GWV Fachverlage.

George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gombert, David C.; Oliker, Olga; Stearns, Brooke; Crane, Keith & Riley, K. Jack (2007): *Making Liberia Safe: Transformation of the National Security Sector*. RAND.

Harris, David (2006): *Liberia 2005: an unusual African post-conflict election*. Journal of Modern African Studies, Vol. 44, No. 3, s. 375–395.

Higate, Paul & Henry, Marsha (2009): *Insecure Spaces: Peacekeeping, power and performance in Haiti, Kosovo and Liberia*. London: Zed Books Ltd.

Holsti, Kalevi J. (1996): *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Horn, Adrian; Olonisakin, Funmi & Peake, Gordon (2006): *United Kingdom-led Security Sector Reform in Sierra Leone*. Civil Wars, Vol. 8, No. 2, s. 109–123.

Human Rights First (2008): *Private Security Contractors at War: Ending the Culture of Impunity*.

Hänggi, Heiner (2005): *Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective in Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Teoksessa Bryden, Alan & Hänggi, Heiner (toim.): *Security governance in post-conflict peacebuilding*. DCAF.

Hänggi, Heiner & Scherrer, Vincenza (2007): *Towards a Common UN Approach to Security Sector Reform: Lessons Learned from Integrated Missions*. DCAF: Policy paper No. 25.

International Crisis Group (2009): *Liberia: Uneven Progress in Security Sector Reform*. Africa Report No. 148.

Irakin jälleenrakennuksen erikoistilintarkastus (2009): *Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience*. U.S. Government Printing Office.

Isenberg, David (2007): *Private military companies in Iraq*. Teoksessa Chesterman, Simon & Lehnardt, Chia (toim.): *From Mercenaries to Market: The rise and regulation of private military companies*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2009): *Shadow Force*. Westport: Praeger Publishers. Teos ladattu Praegerin tietokannasta 23.8.2010.  
<http://psi.praeger.com/doc.aspx?d=/books/gpg/C9633/C9633-10x.xml>

Ison-Britannian ulkoministeriö (2002): *Private Military Companies: Options for Regulation*. The Green Paper. London: Stationery Office.

Jäger, Thomas & Kümmel, Gerhard (2007): *PSMCs: Lessons Learned and Where to Go from here*. Teoksessa Jäger, Thomas & Kümmel, Gerhard (toim.): *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: GWV Fachverlage.

Kaldor, Mary (2001): *Uudet ja vanhat sodat: Järjestäytynyt väkivalta globalisaation aikakaudella*. Tallinna: Kustannus Oy Taifuuni.

Kinsey, Christopher (2006): *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of the Private Military Companies*. New York: Routledge.

\_\_\_\_\_ (2007): *Private Security Companies: Agents of Democracy or Simply Mercenaries?* Teoksessa Jäger, Thomas & Kümmel, Gerhard (toim.): *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: GWV Fachverlage.

\_\_\_\_\_ (2008): *Private security companies and corporate social responsibility*. Teoksessa Alexandra, Andrew; Baker, Deane-Peter & Caparini, Marina (toim.): *Private*

*Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations.* New York: Routledge.

Krahmann, Elke (2006): *Regulating Military and Security Services in the European Union.* Teoksessa Bryden, Alan & Caparani, Marina (toim.): *Private Actors and Security Governance.* DCAF.

\_\_\_\_\_ (2007): *Transitional states in search of support: Private military companies and security sector reform.* Teoksessa Chesterman, Simon & Lehnardt, Chia (toim.): *From Mercenaries to Market: The rise and regulation of private military companies.* Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2008): *Security: Collective Good or Commodity?* European Journal of International Relations, Vol. 14, No. 3, s. 379–404.

Kriisinhallintakeskus (2010): *Kokonaisvaltainen kriisinhallinta – kenen asialla, kenen hyväksi?* CMC Finland Working Papers, Vol. 4, No. 1.

Krishnan, Armin (2008): *War as Business: Technological Change and Military Service Contracting.* Aldershot: Ashgate Publishing.

Laitinen, Ismo (2010): “VS: Teemahaastattelu” sähköpostikirjeenvaihto 26.11.2010.

Leander, Anna (2007): *Regulating the role of PMCs in shaping security and politics.* Teoksessa Chesterman, Simon & Lehnardt, Chia (toim.): *From Mercenaries to Market: The rise and regulation of private military companies.* Oxford: Oxford University Press.

Leander, Anna & van Munster Rens (2007): *Private Security Contractors in the Debate about Darfur: Reflecting and Reinforcing Neo-Liberal Governmentality.* International Relations, Vol. 21, No. 2, s. 201–216.

Lehnardt, Chia (2007): *Private military companies and state responsibility.* Teoksessa Chesterman, Simon & Lehnardt, Chia (toim.): *From Mercenaries to Market: The rise and regulation of private military companies.* Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2009): *Peacekeeping*. Teoksessa Chesterman, Simon & Fisher, Angelina (toim.): *The Outsourcing of Public Services and Its Limits*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1975): *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*. Comparative Political Studies, Vol. 8, No. 2, s. 158–177.

Lock, Peter (1998): *Military Downsizing and Growth in the Security Industry in Sub-Saharan Africa*. Strategic Analysis, Vol. XXII, No. 9, s. 1393–1426.

Lynch, Tony & Walsh, A. J. (2000): *The Good Mercenary?* The Journal of Political Philosophy, Vol. 8, No. 2, s. 133–153.

Machiavelli, Niccolo (1918 [1513]): *Ruhtinas*. Hämeenlinna: Arvi A. Karisto Oy.

Malan, Mark (2008a): *Security Sector Reform in Liberia: Mixed Results from Humble Beginnings*. Strategic Studies Institute.

\_\_\_\_\_ (2008b): *U. S. Civil-Military Imbalance for Global Engagement: Lessons from the Operational Level in Africa*. Refugees International.

Mancini, Francesco (2005): *In Good Company? The role of business in security sector reform*. Demos.

Mandel, Robert (2002): *Armies Without States: The Privatization of Security*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

McCandless, Erin (2008): *Lessons from Liberia: Integrated approaches to peacebuilding in transitional settings*. Institute for Security Studies.

McFate, Sean (2008): *Outsourcing the Making of Militaries: DynCorp International as Sovereign Agent*. Review of African Political Economy, Vol. 35, No. 118, s. 645–654.

Migdal, Joel S. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.

Mockler, Anthony (1985): *The New Mercenaries: The History of the Mercenary from the Congo to the Seychelles*. London: Guild Publishing.

Musah, Abdel-Fatau (2002): *Privatization of Security, Arms Proliferation and the Process of State Collapse in Africa*. Development and Change, Vol. 33, No. 5, s. 911–933.

Münkler, Herfried (2005 [2002]): *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.

Nathan, Laurie (2007): *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. University of Birmingham.

OECD (2007): *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*.

Ortiz, Carlos (2007a): *Overseas Trade in Early Modernity and the Emergence of Embryonic Private Military Companies*. Teoksessa Jäger, Thomas & Kümmel, Gerhard (toim.): *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: GWV Fachverlage.

\_\_\_\_\_ (2007b): *The Private Military Company: An Entity at the Center of Overlapping Spheres of Commercial Activity and Responsibility*. Teoksessa Jäger, Thomas & Kümmel, Gerhard (toim.): *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*. Wiesbaden: GWV Fachverlage.

\_\_\_\_\_ (2010): *Private Armed Forces and Global Security*. Westport: Praeger Publishers. Teos ladattu Praegerin tietokannasta 23.8.2010.

<http://psi.praeger.com/doc.aspx?d=/books/gpg/D6114C-10x.xml>

Percy, Sarah (2007): *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*. New York: Oxford University Press.

Posen, Barry R. (1993): *Nationalism, the Mass Army and Military Power*. International Security, Vol. 18, No. 2, s. 80–124.

Rosen, Frederik (2008): *Commercial Security: Conditions of Growth*. Security Dialogue, Vol. 39, No. 1, s. 77–97.

Rousseau, Jean-Jacques (2010 [1761]): *Kirjoituksia sodasta ja rauhasta*. Helsinki: Kustannusyhtiö Summa.

Scahill, Jeremy (2007): *Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*. New York: Nation Books.

Schroeder, Ursula C. (2010): *Measuring Security Sector Governance – A Guide to Relevant Indicators*. DCAF, Occasional Paper, No. 20.

Singer, Peter W. (2003): *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithica: Cornell University Press.

Spearin, Christopher (2001): *Private Security Companies and Humanitarians: A Corporate Solution to Securing Humanitarian Spaces?* International Peacekeeping, Vol. 8, No. 1, s. 20–43.

\_\_\_\_\_ (2006): *Assessing the Relationship Between Humanitarian Actors and Private Security Companies*. Teoksessa Bryden, Alan & Caparani, Marina (toim.): *Private Actors and Security Governance*. DCAF.

\_\_\_\_\_ (2008): *A Justified heaping of the blame? An assessment of privately supplied security sector training and reform in Iraq – 2003–2005 and beyond*. Teoksessa Stoker, Donald (toim.): *Military Advising and Assistance: From mercenaries to privatization, 1815–2007*.

Taljaard, Raenette (2006): *Implementing South Africa's Regulation of Foreign Military Assistance Act*. Teoksessa Bryden, Alan & Caparani, Marina (toim.): *Private Actors and Security Governance*. DCAF.

Tilly, Charles (1992): *Coercion, Capital and European States, AD 990–1992*. Blackwell Publishing.

Tingle, Michal Laurie (1988): *Privatization and the Reagan Administration: Ideology and Application*. Yale Law & Policy Review Vol. 6 No. 1, s. 229–257.

Thomson, Janice E. (1994): *Mercenaries, Pirates & Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Weber, Max (2009 [1919]): *Tiede ja politiikka: kutsumus ja ammatti*. Tampere: Vastapaino.

Wilson, Peter (2006): *Private Security Actors, Donors and SSR*. Teoksessa Bryden, Alan & Caparani, Marina (toim.): *Private Actors and Security Governance*. DCAF.

Wulf, Herbert (2004): *Security sector reform in developing and transitional countries*. Berghof Conflict Research: Dialogue Series No. 2.

\_\_\_\_\_ (2006): *Reconstructing the Public Monopoly of Legitimate Force*. Teoksessa Bryden, Alan & Caparani, Marina (toim.): *Private Actors and Security Governance*. DCAF.

Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (1994): *Inhimillisen kehityksen raportti*.

Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (2010): *Inhimillisen kehityksen raportti*.

Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto (2005): S/PRST/2005/30.

## **Liitteet**

### **Liite 1. Palkkasotilaan määritelmä Geneven yleissopimusten ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa**

47 artikla

Palkkasoturit

1. Palkkasoturilla ei ole oikeutta taistelijan tai sotavangin asemaan.
2. Palkkasoturiksi katsotaan henkilö, joka:
  - a) on erityisesti värvätty paikalta tai ulkomailta taistelemaan aseellisessa selkkauksessa;
  - b) tosiasiassa osallistuu varsinaisiin vihollisuuksiin;
  - c) osallistuu vihollisuuksiin pääasiassa henkilökohtaisen hyödyn vuoksi ja jolle selkkauksen osapuoli tai sen edustaja on luvannut huomattavasti korkeamman palkkion kuin mitä vastaavassa asemassa ja tehtävässä olevalle asianomaisen osapuolen asevoimissa palvelevalle henkilölle maksetaan tai on luvattu maksaa;
  - d) ei ole selkkauksen osapuolen kansalainen eikä vakinaisesti asu selkkauksen osapuolen hallinnassa olevalla alueella;
  - e) ei kuulu selkkauksen osapuolen asevoimiin; ja
  - f) ei ole selkkauksen ulkopuolisen valtion viralliseen tehtävään lähettämä asevoimien edustaja.

### **Liite 2. Turvallisuussektorin uudistuksen mittaamisen kannalta oleelliset indikaattorit ja indeksit**

Bertelsmann Transformation Index

CIDCM International Crisis Behavior

Civil Society Index CIVICUS

Economist Democracy Index

Failed States Index

Freedom House "Freedom in the World" Report

Global Integrity Report

Global Peace Index



HIIK Conflict Barometer  
 IISS Military Balance  
 International Crime Victims Survey  
 Open Budget Index  
 Peace and Conflict Instability Ledger  
 Political Risk Services International Country Risk Guide  
 Political Terror Scale  
 Polity IV Project  
 SIPRI Data on Military Expenditure  
 Small Arms Survey  
 Survey on Crime Trends  
 Transparency International Corruption Perceptions Index  
 UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset and Battle Death Data  
 US Annual Trafficking in Persons Report  
 Worldwide Governance Indicators  
 World Prison Brief

**Liite 3. Tämän tutkielman mittarien pohjana käytetyt indikaattorit ja indeksit**

Valtiokeskeinen turvallisuus:

<http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/index.html>. Sivulla käyty 8.1.2011.

<http://www.sipri.org/databases/milex>. Sivulla käyty 8.1.2011

Inhimillinen turvallisuus:

<http://www.politicalterroryscale.org>. Sivulla käyty 10.1.2011.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>. Sivulla käyty 8.1.2011.

Turvallisuuden hallinnointi:

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>. Sivulla käyty 10.1.2011.

[http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp). Sivulla käyty 10.1.2011.